Das Königliche Verordnungsrecht in Württemberg

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

der

Staatswissenschaftlichen Fakultät

der

Königlich Württembergischen Eberhard-Karls-Universität in Tübingen

vorgelegt

von

Ernst Wolff
(Stuttgart)

ACAD. LUGD. BAT. BIBL.

Tübingen
Druck von H. Laupp jr.
1912

Referent: Prof. Dr. Sartorius.

Meinen Geschwistern

in Treue und Dankbarkeit

Inhalt

		Seite
1. Kapitel:	Geschichtliche Vorbemerkung	1—10
§ 1	Aus der vorkonstitutionellen Zeit	1— 7
§ 2	Der Wert der Verfassungsentwürfe für die Würdigung der Entstehung des K. Verordnungsrechts	7—10
2. Kapitel:	Das heutige Verordnungsrecht . . .	11—46
§ 3	Wesen und Zweck der Verordnung überhaupt . . .	11—15
§ 4	Einteilung der Verordnungen	15—18
§ 5	Das K. Verordnungsrecht nach den Bestimmungen der Verfassungsurkunde	18—28
	1. Der König Inhaber aller Rechte der Staatsgewalt.	18—23
	2. Der König Subjekt des Verordnungsrechts . . .	23—28
§ 6	Fortsetzung: Ueber das Wesen der württembergischen Verordnungen	28—41
§ 7	Die Entwicklung im Landespolizeiwesen	42—46
3. Kapitel:	Ueber die Grenze von Gesetz und Verordnung in Württemberg	47—69
§ 8	§ 88 VU. und die Freiheit und Eigentumsformel . .	47—56
§ 9	Die Formel in dem ständischen Verfassungsentwurf von 1816	56—60
§ 10	Die Formel in dem K. Verfassungsentwurf von 1817 .	60—63
§ 11	Die Verfassungsproposition und -Urkunde von 1819 .	63—69
4. Kapitel:	Das Notverordnungsrecht des Königs	70—79
§ 12	. . . . .	70—79

Literatur

Allerhand Ordnungen des Herzogthums Würtemberg, als Hofgerichts-, Vorst- usw. Ordnung. Stuttgart, bei Christian Gottlieb Rößlin 1705.

Anschütz, Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt. 2. Aufl. Tübingen und Leipzig 1901.

Derselbe, Grundzüge des deutschen Staatsrechts in Kohler-Holtzendorffs Enzyklopädie der Rechtswissenschaft Bd. 2.

Arndt, Die Verfassungsurkunde für den preußischen Staat, 4. Aufl. Berlin, Guttentag'sche Sammlung 1900.

Bazille und Köstlin, Verfassungsurkunde für das Königreich Württemberg. Stuttgart 1905.

Bitzer, Regierung und Stände in Württemberg. Stuttgart 1882.

Breyer, Elementa iuris publici Wirtembergici atque ducum privati. Stuttgardiae 1782.

Bornhak, Staats- und Verwaltungsrecht des Großherzogtums Baden. Hannover 1908.

Derselbe, Preußisches Staatsrecht. Freiburg 1888.

Calker van, Besprechung in der kritischen Vierteljahrsschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft. 3. Folge, Bd. 10, 1904.

E. A. Chr., (v. Stockmar), Studien über das preußische Staatsrecht II in Aegidis Zeitschrift für deutsches Staatsrecht und deutsche Verwaltungsgeschichte. Berlin 1867. Bd. 1.

Fleiner, Staatsrechtliche Gesetze Württembergs, 2. Aufl. Tübingen 1907.

Fricker, Die Verfassungsurkunde für das Königreich Württemberg mit dem offiziellen Auslegungsmaterial. Tübingen 1865.

Fricker und Geßler, Geschichte der Verfassung Württembergs. Stuttgart 1869.

Gaupp, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, 2. Aufl. Freiburg i. Br. und Leipzig 1895.

Derselbe, Verfassungsurkunde für das Königreich Württemberg. Stuttgart 1887.

Gneist, Verwaltung, Justiz, Rechtsweg usw. Berlin, 1869.

Göz, Die Verfassungsurkunde für das Königreich Württemberg. Tübingen 1906.

Derselbe, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg. Tübingen 1908. (Auf der Grundlage des Gaupp'schen Werkes.)

Hänel, Studien zum deutschen Staatsrecht Bd. II, die organische Entwicklung der deutschen Reichsverfassung. Leipzig 1880.

Derselbe, Das Gesetz in formellem und materiellem Sinn, Studien, Bd. II. Leipzig 1888.

Jellinek, Gesetz und Verordnung. Freiburg i. Br. 1887.

Laband, Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preußischen Verfassungsurkunde. Berlin, Guttentag 1871.

Derselbe, Das Staatsrecht des deutschen Reiches, 4. Aufl. Tübingen und Leipzig 1901.

Mayer, Otto, Deutsches Verwaltungsrecht (Systematisches Handbuch der deutschen Rechtswissenschaft, 6, 1) I. Bd. Leipzig 1895.

Meyer-Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 6. Aufl. Leipzig 1905.
Mohl, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, 2. Aufl. Tübingen 1846.
Montesquieu, De l'esprit des lois ou du rapport que les lois doivent avoir avec la constitution de chaque gouvernement etc. 2 Bde. Genf 1748. Verschiedentlich deutsch übersetzt: z. B. Hauswald, Halle 1829; neuerdings: Fortmann, Leipzig 1891.
Moser, Von der Landeshoheit in Regierungssachen überhaupt. Frankfurt und Leipzig 1772.
Regierungsblatt des Königreichs Württemberg: im Jahre 1806, Sammlung der K. württembergischen Generalreskripte und Verordnungen. Stuttgart (Macklot) 1806. In den Jahren 1807—1823, K. Württembergisches Staats- und Regierungsblatt, Stuttgart, seit 1824, Regierungsblatt für das Königreich Württemberg, Stuttgart.
Rehm, Der Gesetzesbegriff und die herrschende Staatsrechtslehre in Deutschland, im Verwaltungsarchiv, Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit, Bd. 14. Berlin 1906.
Reyscher, A. L., Württembergische Gesetzessammlung, Staatsgrundgesetze I, II. Stuttgart 1828—1830.
Rosin, Fr., Gesetz und Verordnung nach badischem Staatsrecht; Freiburger Abhandlungen aus dem Gebiete des öffentlichen Rechts. Karlsruhe 1911.
Rosin, H., Das Polizeiverordnungsrecht in Preußen, 2. Aufl. 1895.
Sarwey, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg I und II. Tübingen 1883.
Derselbe, Allgemeines Verwaltungsrecht im Handbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart Bd. I, 2.
Sattler, Geschichte des Herzogtums Württemberg unter der Regierung der Herzöge. Tübingen 1769—1783.
Derselbe, Geschichte des Herzogtums Württemberg unter der Regierung der Graven. 2. Aufl. Tübingen 1775.
Seydel, Bayerisches Staatsrecht, 7 Bde., München und Freiburg i. Br. 1884—1894.
Spittler, Sammlung einiger Urkunden zur württembergischen Geschichte II. Göttingen 1791.
Derselbe, Vermischte Schriften über württembergische Geschichte I. Ebenda.
Stälin, d. Aelt. (Christian Friedrich), Wirtembergische Geschichte III. Stuttgart und Tübingen 1856.
Stengel, Die Organisation der preußischen Verwaltung nach den neuen Reformgesetzen. Leipzig 1884.
Störk, Handbuch der deutschen Verfassungen. Leipzig 1884.
Streich, Das württembergische Beamtengesetz vom 27. Juni 1876. Stuttgart 1876.
Thoma, Der Polizeibefehl im badischen Recht. Tübingen 1906.
Derselbe, Ueber das landesherrliche Verordnungsrecht im Großherzogtum Baden. Zeitschrift für badische Verwaltung und Verwaltungsrechtspflege, XXXVIII. Jahrgang, Nr. 10 und 11.
Urkundenbuch der Stadt Eßlingen, bearbeitet von Adolf Diehl in württembergische Geschichtsquellen, Bd. 4, 1899.
Verhandlungen der Landstände in Württemberg seit 1815.
Wächter, Handbuch des im Königreich Württemberg geltenden Privatrechts Bd. I. Stuttgart 1842.
Zachariae, Die Verfassungsgesetze der Gegenwart, 3 Bde. Göttingen 1855/62.
Zorn, Das Staatsrecht des deutschen Reiches. Berlin, Guttentag 1895.

1. Kapitel

Geschichtliche Vorbemerkung

§ 1. Aus der vorkonstitutionellen Zeit

Württemberg hat ein altes Verfassungsleben; seine Spuren lassen sich bis in die Grafenzeit hinein verfolgen:

In einem Friedenstraktat zwischen der Grafschaft Württemberg und der Reichsstadt Eßlingen vom 20. Dezember 1318 treten neben Eberhard dem Erlauchten von Württemberg und zwei Ulrichen, Sohn und Enkel des Genannten, auf Seiten Württembergs achtzig Bürger auf, die die Friedensabsicht mitbeschwören. Das sind je zehn Bürger aus den württembergischen Städten Stuttgart, Leonberg, Backnang, Marbach, Waiblingen, Schorndorf, Neuffen und Urach [1]).

Ein anderes Beispiel ist schon ein Jahrhundert jünger. Es handelt sich um einen Verspruch der Reichsstädte Ulm, Rottweil, Gmünd und anderer vom Thomastag 1419. Sie verpflichten sich dabei, keiner mit ihnen nicht vertragsmäßig verbündeten, reichsunmittelbaren Stadt Kriegshilfe wider Württemberg zu leisten. Dieser Verspruch ist außer mit der Gräfin Henriette von Württemberg als der Mutter und Vormünderin

1) Bei Stälin dem Aelteren (Chr. Fr.), Wirtembergische Geschichte III, Stuttgart und Tübingen 1856, S. 152. Fricker in Fricker und Geßler, Geschichte der Verfassung Württembergs im Auftrag des Ständischen Ausschusses, Stuttgart 1869, S. 41. Ebenda der Nachweis noch anderer Beispiele von früher ständischer Mitwirkung bei der Bildung des Staatswillens. — Abdruck der im Text zitierten Urkunde: Erstmals im Urkundenbuch der Stadt Eßlingen, bearbeitet von Adolf Diehl, Bd. 1, S. 218, = Württembergische Geschichtsquellen Bd. 4, 1899.

der Grafen Ludwig und Ulrich noch mit einer Reihe von Räten aus dem württembergischen Adel abgeschlossen worden [1]).

Man sieht, daß bei den Staatsverträgen der Grafenzeit bereits die Mitwirkung von Vertretern aus Volk und Adel für notwendig gehalten wurde.

Dieses Auftauchen der Elemente eines ständischen Beratungs- und Mitregierungskörpers geschieht nicht unvermittelt, etwa auf Grund von Gewalttätigkeiten der interessierten Kreise, es ist vielmehr etwas den deutschen Staatsverfassungen des Mittelalters und der Neuzeit Eigenartiges, das mit der Staatsbildung und den Staatszwecken herangewachsen ist. Ein Staat ist in steter Zersetzung und Neubildung begriffen; er ändert seine Organisation mit seinen Funktionen, d. h. mit dem, was er zur Erreichung seiner Zwecke für notwendig hält. Aus diesem Grunde wird es deutlich, daß die Vertretung von Volk und Adel beim Abschluß der alten Grafschaftsverträge sowohl nach der Zusammensetzung als auch nach dem Wirkungskreis ein anderes Gepräge haben konnte, als der parlamentarische Repräsentativkörper des heutigen konstitutionellen Staates.

Die generelle Trennung der Gewalten im Sinne der konstitutionellen Staatstheorie Montesquieus [2]), die für den modernen deutschen Staat heute noch nicht unwidersprochen ist [3]), zeigt sich in diesen alten Verträgen erst in den Anfängen. Es sind zudem auch die Funktionen, die die alten Staatsorgane gegenüber den modernen bei der Bildung und Durchführung des Staatswillens haben, teilweise vertauscht: z. B. trifft dies zu auf die Funktionen der Träger der obersten Gewalten.

In den Grafschaftsverträgen erscheinen die mitwirkenden hervorragenden Staatsdiener und Bürger hauptsächlich als Garanten für die Einhaltung der Bestimmungen. Das ist aus

1) Sattler, Geschichte des Herzogtums Württemberg unter der Regierung der Graven, II, 2. Aufl. Tübingen 1775. Beylage 41, S. 67. Fricker a. a. O. S. 41.

2) Montesquieu, De l'esprit de lois ou du rapport que les lois doivent avoir etc. 2 Bde., Genf 1748.

3) z. B. Jellinek, Gesetz und Verordnung. Freiburg i. Br. 1887, S. 366 Note 2; dagegen Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht (System. Handbuch der deutschen Rechtswissenschaft, 6, 1). Leipzig 1895 I. Band S. 68 ff.; ebenso Anschütz, Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt. Tübingen und Leipzig II. Aufl. 1901, S. 10 Anm. 8.

den beiden Beispielen ersichtlich; desgleichen wird zum Abschluß des Münsinger Vertrags vom 14. Dezember 1482 [1]), der in erster Linie die Einherrschaft mit Seniorat in der Grafschaft bewirken will, ein ganzes Heer von Bürgen und Zeugen für seine Unverbrüchlichkeit aufgeboten: Rat, Prälaten, Ritterschaft, Landschaft, Vögte und sämtliche Aemter mit ihren Städten.

Die Bürgen haften in den gegebenen Beispielen für den Vertrag mit ihrem ganzen persönlichen Einfluß. Sie müssen in einem gewissen Sinne die Polizei über der Einhaltung der Bestimmungen ausüben; damit erscheint die damalige ständische Mitwirkung zunächst vielleicht mehr als ein dekoratives Erfordernis, dem hernach im besonderen eine exekutorische Bedeutung zukommt. Diese Vertreter sollen den wichtigeren Rechtssatzungen und Verträgen des Staates erhöhte Geltung und weiterreichende Bedeutung verschaffen. Dagegen ist die Mitwirkung der Stände bei der Formulierung des Inhaltes in diesen Staatsverträgen noch nicht recht deutlich.

Die Volksvertretung im heutigen Staat hat aber gerade die Funktion der Rechtssetzung: der Erzeugung und Anerkennung des Rechts als Wille des Volkes. Andererseits besitzt die heutige Regierung die polizeilichen Machtmittel, mit denen sie für die Erfüllung des Staatswillens besorgt sein muß, kraft eigenen, verfassungsmäßigen Rechts.

In zwei Hausverträgen aus der letzten Hälfte des 15. Jahrhunderts, in dem erwähnten Münsinger Vertrag vom 14. Dezember 1482 und in dem Stuttgarter Vertrag vom 22. April 1485 [2]) läßt sich aber auch doch schon die Heranziehung der Stände zur Regelung der Rechts materie erkennen: es wird der Fürst bei einem wichtigen und häufigen Ereignis des mittelalterlichen Staatslebens, nämlich bei größeren Gebietsveräußerungen unter gewissen Umständen an die Genehmigung der Stände gebunden. Doch scheint diese Bestimmung eher als eine Sicherheitsklausel für die Erhaltung des Besitzes der Herrscherfamilie aufzufassen zu sein, d. h. sie stellt sich mehr als ein

1) Abdruck bei Reyscher, Württ. Gesetzessamml. I, Staatsgrundgesetze. Stuttgart 1828, S. 489.
2) Reyscher, I, S. 495.

Korrektiv dar für die damals häufigen, willkürlichen Landverpfändungen der regierenden Grafen, denn als ein den Volksvertretern kraft eigener Autorität zustehendes Recht, das diese sich etwa erworben hätten.

Seit dem Tübinger Landtagsabschied vom 8. Juli 1514 [1]) ist das Steuerverwilligungsrecht der Stände offiziell anerkannt. Es war damals der Befehl zur Steuererhebung vom Herzog auszustellen, den Einzug selbst besorgten dagegen die Stände durch eigene Beamte derart, daß der Herzog seine Steuerzahler und ihre einzelnen Leistungen nicht kannte. In einer Erklärung des Herzogs Ulrich zum Tübinger Vertrag von Georgii 1515 wurde es dann als ein ausschließliches Recht des Regenten bezeichnet, einen Landtag einzuberufen. Die Städte Stuttgart und Tübingen durften aber in dieser Hinsicht eine Bitte vortragen.

Die Entscheidung aber, ob ein Landtag abgehalten werden solle, stand immer beim Herzog selbst [2]).

Schon seit der Mitte des 16. Jahrhunderts läßt sich eine Geschäftsteilung bei den Volksvertretern erkennen. Es entwickelte sich der sog. „Engere Ausschuß" der Stände. Er tagte ununterbrochen, ergänzte sich zum Teil selbst und verwaltete dabei eine später berüchtigte „geheime Geldtruhe", über die er für seine eigenen Zwecke selbständig verfügte. Allmählich wuchs er sich zu einer engherzigen Familienwirtschaft aus, gegen die mit Recht Klage erhoben werden konnte. Dem Engeren Ausschuß stand kraft landschaftlicher Vollmacht gegenüber den Herzögen inzbesondere das Recht zu, den Aenderungen der Landesverordnungen, „wenn solche des Landes und der Untertanen Wohlfahrt erfordern würden", zuzustimmen [3]).

In den Landtagsabschieden des 17. und 18. Jahrhunderts war dann wiederholt ausgesprochen worden, daß das Landrecht und die Ordnungen „ohne Vorwissen und Willen gemeiner Landschaft nicht zu ändern seyen" [4]).

1) Sattler, Geschichte des Herzogtums Württemberg unter der Regierung der Herzöge. Tübingen 1769—1783 I. Bd. Beylagen 67 und 68, S. 145 ff. Reyscher, Staatsgrundgesetze II, S. 40 und 69.

2) Bitzer, Regierung und Stände in Württemberg. Stuttgart 1882, S. 5.

3) Bitzer a. a. O. S. 8 fg.

4) Moser, Von der Landeshoheit in Regierungssachen überhaupt, Frankfurt und Leipzig 1772, S. 275 ff.

Im übrigen gab die Auffassung, daß der Herzog mit den Erträgnissen des Kammergutes auskommen, d. h. zu regieren verstehen müsse, der altständischen Verfassung ihr charakteristisches Gepräge. Dieser Satz galt als der einzige Inhalt der Verfassung [1]).

Im Erbvergleich vom 27. Februar auf 2. März 1770 [2]), der die langjährigen Streitigkeiten zwischen dem Herzog Eugen und den Landständen vertragsmäßig beilegte, wurde dann die altständische Verfassung abgeschlossen. Der Vergleich kam unter der Garantie von Preußen [3]), England und Dänemark und unter kaiserlicher Bestätigung zustande. Es wurde in ihm wiederholt, was schon durch das ganze 17. und 18. Jahrhundert hindurch gegolten hatte, was aber von gewalttätigen Herzögen häufig außer Acht gelassen wurde: daß Gesetze, Ordnungen und Generalreskripte des Herzogs, denen nicht wenigstens der Engere Ausschuß zustimmte, die vorhandenen Landesgesetze und Ordnungen weder abändern noch authentisch interpretieren dürften.

Der landständische Repräsentativkörper, der sich bis zum Abschluß der alten Verfassung allmählich entwickelt hatte, setzte sich zusammen aus vierzehn Prälaten und aus neunundsechzig in den Städten und Aemtern gewählten Abgeordneten [4]). Bezüglich der Stellung des Staates zur Rechtsprechung während der altständischen Verfassungsperiode ist zu bemerken, daß Württemberg ein seit dem 14. Jahrhundert häufig bestätigtes Recht besaß, seine Angehörigen vor keine fremden Territorialgerichte oder vor niedere kaiserliche Gerichte fordern zu lassen (privilegium de non evocando); ebenso besaß es ein ohne zureichenden Grund mit vieler Bestimmtheit gefordertes Recht auf Befreiung von der Jurisdiktion der obersten Reichsgerichte (privilegium de non appellando) [5]).

1) Fricker a. a. O. S. 128. Bitzer a. a. O. S. 2.

2) Reyscher II S. 550.

3) Abdruck der preußischen Garantie bei Spittler, Sammlung von Urkunden. Göttingen 1791, II S. 37.

4) Breyer, Elementa iuris publici Wirtembergici atque ducum privati. Stuttgardiae 1782, §§ 155—159. Ueber das Fehlen der Vertreter des Adels vgl. S. 8, Note 1.

5) Spittler, Vermischte Schriften über württ. Geschichte I, S. 41 ff. Breyer, Elementa § 75. Mohl, Staatsrecht des Königreichs Württ-

Die altständische Verfassung, „die der Grundrechte des Volkes zwar nicht entbehrt, sie aber auch nicht stark hervortreten läßt“ [1]) war nicht einheitlich kodifiziert. Sie beruhte auf einer großen Anzahl einzelner Verträge und Ordnungen, die teilweise sogar geheim gehalten wurden.

Eine ziemlich zusammenhanglose Aufstellung von herzoglich und gräflich württembergischen Ordnungen straf-, verwaltungs- und prozeßrechtlicher Art geben die Allerhand Ordnungen des Herzogtums Württemberg [2]). Der kleine Kodex enthält die damalige Hofgerichts-, Forst-, Wilderer-, Bau-, Zehent-, Herbst-, Umgelds-, Zoller-, Müller-, Becken- und Metzgerordnung „um besserer Bequemlichkeit willen mit ihrer Fürstlichen Durchlaucht gnädigstem Befelch und sonderbarer Freyheit in eine geschmeidige Form gebracht“ [3]).

Einzelne Verordnungen waren aber auch schon früher gedruckt worden, z. B. die Hofgerichtsordnung von Herzog Christoph vom Jahre 1557 und die von Herzog Ludwig von 1587. Sie qualifizierte sich damals als ein „durch Edle Gelehrte wohl verfaßter, und von einer gehorsamen Landschaft beygeordneten Hofrichter, Räth und Assessores ganz aufrichtig und unpartheyisch administrierter Proceß, erlassen aus Christlichem und sonderbarem Fürstlichem Eiffer“ [4]). Die Hofgerichtsordnung von 1654 führt sich in der Vorrede ein als Gottes ernstlicher Befelch und als des Herzogs gnädige, zuverlässige und gäntzliche Meinung [5]). Inwieweit die Stände bei ihrer Errichtung beteiligt waren, bringt sie nirgends zum Ausdruck.

Die altständische Verfassung wurde, wie bekannt, von dem Kurfürsten Friedrich mit der Beschlagnahmung der Kasse und des Archivs der Stände am 30. Dezember 1805 gewaltsam beseitigt. Ein Generalreskript vom 2. Januar 1806 ordnete eine Neuorganisation des Königreichs an und verbot, „als nicht mehr

temberg. Tübingen 1864, 2. Aufl. Bd. I, S. 3 ff. Wächter, Handbuch des im Kgr. Württemberg geltenden Privatrechts. Stuttgart 1842 I, S. 55, 285, 666.

1) Fricker a. a. O. S. 127.

2) Deß Hertzogthums Würtemberg Allerhand Ordnungen, gedruckt und verlegt durch Christian Gottlieb Rößlin. Stuttgart 1705.

3) Des Herzogtums Württemberg Allerhand Ordnungen, Titelblatt.

4) Des Herzogtums Württemberg von neuem revidierte Hofgerichtsordnung: In Allerhand Ordnungen usw. S. A. 2 ff.

5) a. a. O. S. A. 4.

vonnöthen jedwede Volksversammlungen und darauf gegründete Abordnungen“ [1]).

§ 2. Der Wert der Verfassungsentwürfe für die Würdigung der Entstehung des Königlichen Verordnungsrechtes

Die jahrelangen Verfassungskämpfe während der württembergischen Restaurationsepoche sind für unsere Betrachtungen nur teilweise von Bedeutung. Es ist zwar ein Streit um die Verfassung eines Staatswesens stets ein Streit um Machtverhältnisse, um Kompetenzfragen, und insofern berührt er die Frage nach dem Umfang der Verordnungsgewalt des Königs in sehr vielen Punkten. Die Argumente der Parteien während einer solchen Restauration sind aber oft von Haß oder Uebereifer getragen und verlassen insofern, als diese Voraussetzung zutrifft, den Boden des Sachlichen. Damit bietet aber die Beurteilung der Geschehnisse nur noch für den Historiker und für den Psychologen Raum. Die Darstellung eines bestehenden Zustandes — bei uns die des K. Verordnungsrechts — greift nur insoweit auf die geschichtlichen Tatsachen zurück, als sie von einem erkennbaren Einfluß auf den zu schildernden Zustand sind.

In diesem Zusammenhang wird aber im Folgenden wiederholt auf die Vorentwürfe der heutigen Verfassung zurückgegriffen werden müssen. Sie bilden den Hintergrund, von dem sich die Forderungen der streitenden Parteien deutlicher abheben. Aus diesem Grunde ist eine kurze Betrachtung ihrer Bedeutung nötig.

Der äußere Anlaß zur Einführung von Repräsentativverfassungen in einer Anzahl von deutschen Staaten war bekanntlich durch den Artikel XIII der deutschen Bundesakte gegeben. In Württemberg geschah diese Entwickelung im wesentlichen unabhängig von den bezüglichen Verhandlungen in Wien und von den politischen Vorgängen in anderen Staaten des Deutschen Bundes.

---

1) Sammlung der K. Württembergischen Generalreskripte und Verordnungen. Stuttgart, Macklot 1806, S. 3.

Ohne das Resultat der Wiener Verhandlungen überhaupt abzuwarten, berief der König am 15. März 1815 auf Grund einer bereits von ihm autoritativ sanktionierten Verfassung eine Versammlung aus Angehörigen des standesherrlichen und ritterschaftlichen Adels [1]) und aus gewählten Abgeordneten ein und übergab ihnen ein Verfassungsstatut: die oktroyierte Verfassung vom 15. März 1815 [2]). Sie stellt den ersten der mißglückten Verfassungsversuche dar, auf die im Folgenden, wie gesagt wurde, wiederholt wird zurückgegriffen werden müssen. Die versammelten Stände stellten sich von Anfang an und durchaus auf den Standpunkt, daß der geschichtliche und rechtliche Zusammenhang mit dem altständischen Verfassungsleben gewahrt werden müsse. Sie beriefen sich auf „die Württemberg seit Jahrhunderten beglückt habende, bestätigte, garantierte und von allen Regenten beschworene Konstitution, auf welche weder die Repräsentanten des Volkes noch dieses selbst verzichtet habe“ [3]), und wollten die vom König vorgelegte Verfassungsurkunde nur als eine Basis zur Beratung einer neuen gelten lassen, die mit den Vertretern des Volkes zu vereinbaren sei.

Dieser erste Verfassungsversuch erzeugte in den Verhandlungen eines von den Ständen niedergesetzten Instruktionskomites schließlich den Text eines zweiten Grundgesetzes: den sogenannten Ständischen Verfassungsentwurf vom Jahre 1816 [4]). Er ist wichtig, weil er die ersten Materialien für die weiteren Verfassungsberatungen lieferte und

1) Der württembergische Adel hatte sich schon unter den letzten Grafen im wesentlichen unabhängig von deren Oberherrschaft gemacht. Ihre Unabhängigkeit wurde auf dem Augsburger Reichstag 1555 offiziell anerkannt; 1559 wurde die Reichsritterschaft von Kaiser Ferdinand für reichsunmittelbar erklärt. Die Verleihung der Standschaft an die wieder mediatisierten Adeligen in der württembergischen Restaurationsepoche geschah in einer Bekanntmachung des Staatsministeriums vom 15. März 1815: Den vormals reichsunmittelbaren fürstlichen und gräflichen Familien, auf deren Besitztum Reichs- oder Kreistagsstimmen ruhten, wurde die württembergische Landstandschaft verliehen; außer an sie geschah dies noch an eine Anzahl andere Edelleute, die im Königreich begütert waren (Württ. Staats- u. Reg.Bl. 1815, Nr. 14 S. 109). Vgl. § 3 VU. 1815; weiter zur Gesch. d. württ. Adels: Göz, VU. f. W. Tüb. 1906, S. 61 f. und die S. 61 Note 1 Zitierten.

2) K. Württ. Staats- u. Reg.Bl. 1815 Nr. 15, S. 117 ff.

3) Verhandlungen der Landstände von 1815, 1. Abt. S. 16.

4) Fricker, Die Verfassungsurkunde für das Königreich Württemberg. Tübingen 1865, S. 14.

namentlich deshalb, weil er erkennen läßt, auf welcher Grundlage sich die Stände eine Verfassung dachten. Zu einer Einigung kam es aber auch über diesem Entwurf nicht.

Nach einer Vertagung vom 7. Dezember 1816 bis zum 3. März 1817 legte König Wilhelm der Erste den Ständen ein drittes Statut vor: den K. Verfassungsentwurf vom Jahre 1817 [1]). In der Thronrede vom 5. März 1817 verspricht der König in bezug auf den Entwurf den Ständen die ausgedehnteste Mitwirkung bei der Gesetzgebung, während sich ihr ehemaliger Einfluß bloß darauf beschränkt habe, daß Ordnungen, die mit ihrem Rate, an den übrigens die Regierung niemals gebunden gewesen sei, gegeben waren, ohne ihre Einstimmung nicht wieder hätten aufgehoben werden können [2]). Trotzdem gelangte man auch hier nicht zu einer Einigung. Es erfolgte unterm 14. Juni 1817 die Auflösung der Versammlung und zugleich eine scharfe Verurteilung ihres Verhaltens von seiten der Regierung [3]).

Längere Zeit stockten die Verhandlungen wiederum. Erst am 10. Juni 1819 berief ein K. Manifest [4]) eine neue Versammlung ein, die am 13. Juli zusammentrat [5]). Die Versammlung wählte nun sieben Kommissäre, die mit vier königlichen Bevollmächtigten an die Beratung einer Verfassungsproposition herantraten. Diese Proposition sollte nur einen Leitfaden für die Verhandlungen im ständischen Plenum bilden. Tatsächlich wurden aber dann die meisten Paragraphen von den Ständen übernommen und die übrigen erfuhren nur unwesentliche Aenderungen. Der König seinerseits genehmigte in einem Reskript vom 22. September 1819 die meisten Abänderungen der konstituierenden Versammlung an der Verfassungsproposition, so daß sie so ziemlich in ihrem ganzen Umfange Grundgesetz wurde.

Der gemeinschaftlichen Kommission lag bei ihren Arbeiten der K. Entwurf von 1817 zugrunde; doch hielt sie sich nicht streng an ihn, da schon das erwähnte Manifest vom 10. Juni 1819

1) Ebenda S. 93.
2) Reg.Bl. 1817 Nr. 14, S. 107. Fricker, VII. S. LIV f.
3) Reg.Bl. 1817 Nr. 37, S. 273. Bitzer S. 21.
4) Reg.Bl. 1819 Nr. 33, S. 305.
5) Verh. d. St. 1819, 39. Abt. S. 1.

unter Bezug auf den Artikel XIII der Bundesakte des deutschen Bundes [1]) versprach, dem Volk Gelegenheit zu geben, „auf eine vollständige und umfassende Weise die Wünsche vorzulegen, welche demselben noch gegenwärtig in Bezug auf den Verfassungsentwurf [2]) übrig bleiben mögen, um hiernächst das ganze Werk mit gemeinschaftlichem Einverständnis zu vollenden“ [3]).

Am 25. September 1819 [4]) wurde, nach 14tägiger Beratung der Proposition durch das Plenum der gewählten Repräsentanten, die heutige Verfassungsurkunde vom König ausgefertigt und am 27. September 1819 verkündigt [5]).

1) Vgl. S. 7 unten. 2) sc. vom Jahre 1817.
3) Reg.Bl. 1819 Nr. 33, S. 306.
4) Schlußformel der VU. 1819 letzter Absatz.
5) Reg.Bl. 1819 Nr. 65, S. 633 ff.

2. Kapitel

Das Heutige Verordnungsrecht

§ 3. Wesen und Zweck der Verordnung überhaupt

In der vorkonstitutionellen Zeit wurde mit Ausnahme des richterlichen Urteils jede obrigkeitliche Willenserklärung als Verordnung bezeichnet. Die landesherrliche Verordnung war der formelle Oberbegriff für alle staatlichen Willensakte, die man heute unter den Namen Gesetz und Verordnung zusammenfaßt. Im konstitutionellen Staat ist der Verordnungsbegriff schärfer ausgeprägt: Verordnung ist und Verordnung heißt nur noch der obrigkeitliche Befehl, der weder richterliches Urteil noch formelles Gesetz ist [1]).

Durch Gesetz und Verordnung wird das geschriebene Recht eines Volkes dargestellt und weitergebildet. Dabei ist das Gesetz trotz der Schaffung zahlreicher Individualgesetze überwiegend eine allgemeine, abstrakte Regel, die den konkreten und rasch wechselnden Bedürfnissen des Staates nicht durchaus genügen kann. Zudem ist der Weg der Gesetzgebung bis zur Sanktion und Publikation so schwer gangbar, daß auf ihm nicht in jedem Falle mit der nötigen Geschwindigkeit das Erforderliche angeordnet werden kann. Aus diesen Umständen erklärt sich die Notwendigkeit und Existenzberechtigung der Verordnung als einer selbständigen Kategorie neben dem Gesetz.

Ueber das Wesen der Verordnung gibt es in der deutschen Rechtsliteratur vorwiegend zwei Anschauungen: den einen gilt

1) Jellinek, Gesetz und Verordnung S. 366.

sie als Korrelat zum Gesetz; sie ist, wie dieses, Rechtsnorm und deshalb dem Gesetz gleichartig. Laband bezeichnet diese Ansicht als die mit Recht herrschende [1]). Den anderen ist die Verordnung ein Ausfluß der Verwaltungstätigkeit des Staats: Es kommt mit ihr nicht der Wille des Volkes, sondern der der Regierung zum Ausdruck. Insofern ist sie hier Gegensatz zum Gesetz [2]). Mit anderen Worten: Die ersten beurteilen das Wesen der Verordnung nach ihrer formaljuristischen Bedeutung, die anderen nach ihrer Entstehung, indem sie vom Staate und seinen Organen ausgehen und schon hier den Unterschied finden, den sie im Gesetz und in der Verordnung erblicken. Eine unterschiedliche Beurteilung der Wirkung beider Normen ergibt sich natürlich nicht, da ein jedes Urteil von den empirischen Tatsachen ausgeht und nur andere Methoden befolgt: Die erste Methode der Beurteilung der Verordnung ist dann mehr exegetisch, die zweite mehr genetisch. Es spricht für die zweite Methode, daß sie nicht am Wort hängen bleibt, daß sie vielmehr aus der verschiedenen Herleitung beider Rechtsbegriffe unterschiedliche Schlüsse zieht und die Gemeinsamkeit beider nicht schon in der gegenwärtigen Aeußerung, in dem Umstande ihrer formaljuristischen Verwandtschaft erblickt, sondern das Gemeinsame erst da findet, wo beide entstehen: in der Natur des Staates, d. h. in der seiner unmittelbaren Organe Krone und Volksvertretung.

Die Verordnung läßt sich wegen ihrer juristischen und genetischen Verwandtschaft mit dem Gesetz schwer von diesem loslösen. Das ist für eine Darstellung ihres Wesens in vielen Punkten, die zu einer Vergleichung herausfordern, auch nicht einmal wünschenswert.

Der geschichtliche Entwickelungsgang beider Kategorien von Normen zeigt nicht selten eine Verkettung ihrer Schicksale: So war mit der Lehre vom formellen und materiellen Gesetz auch die Vorstellung von der formellen und materiellen Verordnung verknüpft [3]). Formelle Verordnung ist der im Verordnungsweg ergangene Befehl, unbesehen seiner inhaltlichen Be-

1) Das Staatsrecht des deutschen Reiches, II. Bd. S. 78, Note 2. 4. Auflage. Tübingen 1901.

2) Derselbe, a. a. O. S. 78 Note 1.

3) Laband a. a. O. S. 78 f. Jellinek a. a. O. S. 368.

deutung. Der Begriff der materiellen Verordnung muß über einem Umweg gewonnen werden: Ist Gesetz im materiellen Sinn die Rechtsnorm, die vermöge ihres Inhalts nur unter Mitwirkung der Volksvertretung zustande kommen kann, dann ist Verordnung i. m. S. jede andere (allgemeine) [1]) staatliche Anordnung, die außerhalb des Rahmens des Gesetzes i. m. S. fällt. Eine andere Lehre über den Begriff der Verordnung i. m. S. ist die, daß sie reine Verwaltungsvorschrift sei.

Nachdem bisher vom Wesen der Verordnung gesprochen wurde, ist jetzt auf ihre Zwecke einzugehen. Auch hierin hat sie viele Aehnlichkeit mit dem Gesetz. Vor allem: beide stellen den geschriebenen Staatswillen dar, beide wollen diejenigen Gegenstände, die im konstitutionellen Staatsleben von Bedeutung sind, allgemeinverbindlich normieren.

Die Frage nun, auf welche Weise ein Gegenstand in aller Form Rechtens zu regeln sei, ob auf dem Wege der Gesetzgebung, also nicht ohne und nicht gegen den Willen der Volksvertretung, oder ob bloße Verordnung genüge, hat sich zu einem Kompetenzstreit ausgewachsen, von dem kein konstitutioneller Staat verschont geblieben ist.

Die Frage ist also nicht so sehr die: Was ist ein Gesetz und was ist eine Verordnung, wie unterscheiden sie sich formell und wie kommen sie zustande? Die Frage ist vielmehr so zu formulieren, wenn man das innere Wesen der beiden Rechtsnormen erforschen will:

Welche Gegenstände des staatlich zu regelnden Lebens bedürfen zu dieser Regelung notwendig der formellen Gesetzgebung, und welche können oder dürfen im Verordnungsweg normiert werden, um durch allgemeinverbindlichen Staatswillen geschützt zu sein?

Die Beantwortung der Frage möchte auf den ersten Blick einfach erscheinen, tatsächlich bietet sie bei einer genaueren Betrachtung die größten Schwierigkeiten. Der Grund dafür ist einfach: Es gibt keine untrüglichen, allgemein anerkannten und für alle Fälle gültigen Merkmale, die das Gesetz oder die Ver-

1) Vgl. unten S. 17, Abs. 4, 32, 34 f.

ordnung hinsichtlich ihrer materiellen Beschaffenheit auszeichnen. Die Kontroverse über die Grenzlinie zwischen Gesetz und Verordnung ist daher so alt, wie der konstitutionelle Staat, sie wird mehr und mehr gemildert durch die fortdauernde Tätigkeit der formellen Legislative, durch gewohnheitsrechtliche Uebung und durch eine vernünftige Politik von seiten der Regierung und der Stände. Die Frage war übrigens, das läßt sich nicht verkennen, gerade in den letzten Jahrzehnten unseres deutschen Staatslebens nicht sehr brennend.

Das gilt besonders von Württemberg, wo die Verhältnisse in dieser Richtung klarer zu liegen scheinen, als in anderen Gliedstaaten des deutschen Reichs [1]). Was von Anschütz für Preußen [2]), von Thoma für Baden [3]) gesagt wird, gilt auch für die Verhältnisse in Württemberg: Die Frage ist theoretisch unvermeidlich, historisch interessant, praktisch kann sie von Bedeutung werden, aber aktuell ist sie nicht.

Der wichtigste Punkt bei der Erörterung dieser Grenzfragen ist schließlich immer der, ob der Regierung kraft eigenen Rechts eine irgendwie geartete Verordnungsbefugnis praeter legem zukomme. Diese Frage läßt sich nun nicht generell, sondern nur für jedes Land einzeln entscheiden in erster Linie nach den Normen, die das Staatsgrundgesetz darüber aufstellt.

Ein bekannter Streit, der hierher gehört, ist der, den Arndt über das selbständige Verordnungsrecht in Preußen gegen Anschütz [4]) und andere geführt hat. Arndt steht auf dem Standpunkt: der König in Preußen hat nach wie vor alle Rechte, wenn und soweit sie ihm nicht durch die Verfassung ent-

1) Mohl, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg. Tübingen 1846, S. 193 ff., 199 ff. Sarwey, Das Staatsrecht des Kgr. Württemberg. Tübingen 1883, S. 12. Gaupp, Das Staatsrecht des Kgr. Württemberg, 2. Aufl. Freiburg und Leipzig 1895, S. 171. Götz, Das Staatsrecht des Kgr. Württemberg (auf der Grundlage des Gaupp'schen Werkes) in: Das Oeff. Recht der Gegenwart II. Tübingen 1908, S. 211.

2) Theorien S. 1.

3) Ueber das landesherrliche Verordnungsrecht im Großherzogtum Baden, S. 95.

4) Anschütz S. 25 ff. Gegen Arndt auch Mayer, Krit. Viertelj.-Schr. N. F. 1885 VIII, S. 134 ff.: Rechtsverordnungen in Preußen sind nur auf Grund gesetzlicher Delegation zulässig. Arndt, Die Vll. f. den preuß. Staat, 4. Aufl. Berlin, Guttentag 1900. Die Lehre vom Verordnungsrecht praeter legem ist ins Leben gerufen von Gneist, Verwaltung, Justiz, Rechtsweg. Berlin 1869, S. 74. Auch zu vergl. Anschütz S. 24, Note 48.

zogen sind. Arndt findet die selbständige Rechtssatzungsbefugnis der preußischen Krone aus den Bestimmungen des Artikels 62 der preußischen Verfassungsurkunde. Seine Konstruktionen gehen davon aus, daß die preußische Verfassung das Wort Gesetz nur in seiner formellen Bedeutung kenne und daß ihr sein materieller Begriff gänzlich fremd sei. In scharfem Gegensatz zu dieser Ansicht tritt dagegen Anschütz für Preußen nur für eine Rechtssatzungsbefugnis intra legem ein. Die Praxis des preußischen Staatslebens scheint sich aber in einer mittleren Richtung ziemlich zwischen den beiden Ansichten hindurch bewegt zu haben. Wir werden unten [1]) noch einmal auf diesen Streit zurückkommen müssen.

Es ist oben gesagt worden, daß die Reichweite des Verordnungsrechtes nicht allgemein, sondern nur für jeden Fall, vorzüglich nach den Bestimmungen des betreffenden Staatsgrundgesetzes wird beurteilt werden müssen. In der Tat sind auch die obersten Grundzüge des Verordnungsrechtes in den Verfassungsurkunden beinahe aller Staaten ausdrücklich festgesetzt. Die bayerische Verfassung (vom 26. Mai 1819) enthält allerdings keine Bestimmungen darüber; jedoch ist außer Streit, daß sie das prinzipielle Verordnungsrecht der Exekutive als Akzessorium der Kronrechte stillschweigend voraussetzt [2]). Wo aber das Grundgesetz das Verordnungsrecht erwähnt, so auch in Württemberg speziell in den §§ 89, 90, 91 VU. 1819, da hat eine Erörterung über seinen Umfang in erster Linie an diese Rechtssätze anzuknüpfen.

In der vorliegenden Untersuchung wird es nun im wesentlichen darauf ankommen, die trennende Grenze zwischen Gesetzgebung und Verordnungsrecht für das württembergische Staatsrecht zu finden und die materiellen Unterschiede innerhalb den Verordnungen hervorzuheben.

§ 4. Einteilung der Verordnungen

Die Einteilung der Verordnungen erfolgt unter verschiedenen Gesichtspunkten. Von einer allgemein anerkannten Klas-

1) S. 48. 2) Jellinek, Gesetz und Verordnung, S. 123.

sifizierung kann man aber nicht reden. Nach Jellinek z. B. kann das Verhältnis der Verordnung zum Gesetz unter zwei Gesichtspunkten gekennzeichnet werden. Vom ersten Gesichtspunkt aus unterscheidet er nach dem Geltungsgrund verfassungsmäßige und gesetzmäßige Verordnungen. Verfassungsmäßig sind diejenigen, die auf allgemeiner verfassungsmäßiger Berechtigung beruhen und kein spezielles Gesetz zu ihrer rechtlichen Voraussetzung haben [1]). Hierher gehören z. B. die gesetzvertretenden, d. h. die Notverordnungen und die gesetzausführenden, d. h. die Ausführungs- oder Vollzugsverordnungen [2]). Die gesetzmäßigen Verordnungen dagegen stützen sich auf ein besonderes Gesetz; es sind dies die gesetzergänzenden Verordnungen, „welche kraft einer Delegation des Gesetzgebers erlassen werden" [3]). Der zweite Gesichtspunkt, den es nach Jellinek für die Einteilung der Verordnungen gibt, ist ihre Selbständigkeit oder Unselbständigkeit. Die selbständigen sind die, die zu ihrer Geltung eines unterliegenden Gesetzes nicht bedürfen, sondern ein Gesetz ersetzen, während die unselbständigen bestehende Gesetze vollziehen oder ergänzen [4]).

Eine andere und allgemeine Unterscheidung der Verordnungen nach ihrem rechtlichen Inhalt ist die in Rechts- und Verwaltungsverordnungen. Diese Einteilung ist heute nahezu einheitlich in der Literatur angenommen worden [5]).

Die Rechtsverordnung gehört, wie schon der Name erkennen läßt, nach ihrem Inhalte in das Gebiet der Rechtssetzung, der Gesetzgebung in materiellem Sinn; sie kann entweder Ausführungs- oder Notverordnung sein und ist auf allen Gebieten der Rechtsordnung möglich. Sie qualifiziert sich als allgemeinverbindlicher Rechtssatz in der Form einer einseitigen,

---

1) Gesetz und Verordnung, S. 366 ff. 372.
2) Ebenda S. 376, 378. 3) Ebenda S. 381.
4) Ebenda S. 384.
5) Dieser Unterscheidung sind beigetreten Laband, Staatsr. d. D. R. II, S. 80 und viele dort in Anm. 1 zitierten Autoren. Als Gegner: Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. Berlin, Guttentag 1895, I, S. 484. Für die Unterscheidung wie im Text in Württemberg Gaupp a. a. O. S. 174, § 55 III, ebenso Göz, S. 215; gegen sie Sarwey, Allgemeines Verwaltungsrecht im Handbuch des Oeff. Rechts der Gegenwart, Bd. I, S. 30.

staatlichen Willenserklärung und hat ihre wichtigste Anwendung im Gebiete des Polizeiwesens.

Im Gegensatz zur Rechtsverordnung enthält die Verwaltungsverordnung keine Regeln, die in den aktuellen Rechtszustand der Staatsangehörigen eingreifen, sie bewegt sich vielmehr auf dem Boden der geltenden Rechtsordnung.

Als Dienstanweisung oder Reglement entspringt und endet sie innerhalb des Beamtenorganismus. Eine andere Art ist die Organisationsverordnung: sie betrifft zunächst den Verwaltungsorganismus des Staates und endet hier auch, sofern sie nicht Behörden einsetzt, denen obrigkeitlicher Zwang oder Bevormundung gegenüber den Untertanen zusteht. Insoweit dies der Fall ist, charakterisiert sich die Organisationsverordnung als Rechtsverordnung und bedarf der speziellen Delegation des Gesetzgebers [1]). Sonst kommt die ständische Zustimmung zu Organisationsverordnungen nur unter dem Gesichtspunkte der Steuerverwilligung in Frage. Demnach mag also, unbeschadet ihrer Einheitlichkeit als obrigkeitliche Willenserklärung eine Verordnung teils Rechts-, teils Verwaltungsverordnung sein, ebenso wie ein formelles Gesetz substantiell teils Gesetz i. m. S., teils reiner Verwaltungsakt sein kann. Organisationsverordnungen sind z. B. auch die Reglements für die Benutzung öffentlicher Anstalten durch das Publikum.

Eine weitere Art von Aeußerungen der Staatspersönlichkeit, die in das Kapitel der Verwaltungsverordnungen einzureihen sind, sind solche konventioneller und unverbindlicher Natur: Hierher gehören Anweisungen oder Ratschläge zur Verhütung gemeiner Gefahr, sofern ihre Nichtbefolgung nicht unter Strafe gestellt wird, Androhungen von außerordentlichen Maßregeln, Danksagungen anläßlich wirtschaftlicher oder kultureller Leistungen, Aeußerungen bei feierlichen Gelegenheiten usw.

Es wird häufig der Verordnung als allgemeiner abstrakter Norm die Verfügung als eine Unterart gegenübergestellt, die

1) Die Verleihung des Rechts eines Landeskollegiums mit der damit verbundenen Strafgewalt, bedarf für Württemberg keines Gesetzes: Göz, S. 212, Note 3.

der Lösung einer konkreten Verwaltungsaufgabe dient. Die Grenzgebiete zwischen Verordnung und Verfügung sind aber wie diejenigen zwischen Gesetz und Verordnung gleichfalls sehr umstritten. Für die Unterscheidung wird von der neueren Literatur weniger der materielle Inhalt von Verordnung und Verfügung betrachtet, d. h. ob sie allgemeine Gebote oder Verbote aufstellen, ebensowenig der Personenkreis, an den sie sich wenden. Das Moment, daß die Verfügung an Einzelne gerichtet sein müsse [1]), wird nicht mehr so sehr als Kriterium betrachtet als der Umstand, daß sie ihre verpflichtende Kraft mit dem Einzelfall erschöpfe [2]).

§ 5. Das K. Verordnungsrecht nach den Bestimmungen der Verfassungsurkunde

1. Der König Inhaber aller Rechte der Staatsgewalt

Die Untersuchung über den Umfang der königlichen Verordnungsgewalt führt zunächst zur Betrachtung der hierher gehörigen Bestimmungen der Verfassung. Der § 4 der Verfassungsurkunde für das Königreich Württemberg vom 25. September 1819 heißt:

> „Der König ist das Haupt des Staates, vereinigt in sich alle Rechte der Staatsgewalt und übt sie unter den durch die Verfassung festgesetzten Bestimmungen aus. Seine Person ist heilig und unverletzlich."

Der Sinn des Paragraphen ist deutlich; trotzdem haben schon viele Kontroversen auch bei Beratung der Verfassungsproposition stattgehabt. Der König ist der Repräsentant des Staates schlechthin. Der Staat ist Subjekt und der König Träger aller staatlichen Hoheitsrechte, bei deren Ausübung er lediglich an die verfassungsmäßigen Beschränkungen gebunden ist. Die Klausel, daß der König alle Rechte der Staatsgewalt

1) Diese Forderung stellt noch Thoma, Zeitschrift für badische Verwaltung 1906, Nr. 9, S. 82.

2) z. B. Rosin, Das Polizeiverordnungsrecht in Preußen, 2. Aufl. 1895, S. 8 ff. — Stengel, Die Organisation der preuß. Verwaltung nach den neuen Reformgesetzen. Leipzig 1884, S. 32. Jellinek a. a. O. S. 387, Anm. 3, Sarwey a. a. O. S. 3.

„unter den durch die Verfassung festgesetzten Bestimmungen" ausübe, heißt hier ebensowenig als in Bayern [1]), Sachsen [2]), Baden [3]) und anderwärts, daß der König zu jeder Regierungshandlung, die zu vollziehen er in die Lage kommt, einer Legitimation durch Verfassungssatz oder Spezialgesetz bedürfe; sie heißt nur so viel, der König wird in seiner Regierungsgewalt auf den Gebieten, die die Verfassung berührt, nur so weit und nicht weiter beschränkt, als der Wortlaut der Verfassung reicht. Den einzelnen Bestimmungen der Verfassungsurkunde sind nun allerdings im Laufe der Zeit unterschiedliche Bedeutung beigelegt worden; dies ist bei der Betrachtung der Wirkung des Verordnungsrechts nicht zu verkennen, und es wird auch in der Tat von keiner Seite bestritten: es ist das ganze Verfassungsstatut ein Kompromiß auf Zeit. Es wird so lange aufrecht erhalten werden können und so lange wird man nicht an seine Abänderung herantreten müssen, als die fortschreitende Staatsentwickelung noch irgend den hergebrachten Staatsgrundgesetzen eingeordnet werden kann.

Daraus geht hervor, daß sich innerhalb dieser unterschiedlichen Auslegung des Verfassungstextes auch das Recht des Königs bewegt, frei von ständischer Mitwirkung zu regieren. Außerdem geht aus der Betrachtung der Verfassung von dem Gesichtspunkte aus, daß sie unwiderrufliche Selbstbeschränkung des Monarchen sei, hervor, daß der König wohl berufen sein kann, eine Materie in aller Form Rechtens zu regeln, über die die Verfassung gar keine Bestimmungen getroffen hat oder bei der eine vorgängige Uebung fehlt. Natürlich darf diese Handlungsfreiheit des Königs im Gebiete der Rechtssetzung die Grundsätze des ständischen Budgetrechtes, der Kontrasignatur und der Publikation nicht verletzen.

Es kann gesagt werden, daß die Rechtssätze des § 4 VU. ziemlich summarisch und lapidar klingen, und daß die „durch die Verfassung festgesetzten Bestimmungen" das Verordnungsrecht des Monarchen auch erheblich mehr einschränken, als man nach dem Wortlaut des verheißungsvollen § 4 annehmen möchte.

1) Verfassungsurkunde Titel II § 1.
2) Verfassungsurkunde § 4.
3) Verfassungsurkunde § 5.

Zu Erwägungen in dieser Richtung schien schon den Repräsentanten bei der Beratung der Verfassungsproposition Anlaß vorhanden. Der Abgeordnete Keßler äußerte [1]) unter anderem, in der alten Verfassung finde er nichts davon, daß in dem Regenten sich alle Rechte der Staatsgewalt vereinigen. Ihm scheine es ein Widerspruch (mit der beabsichtigten Einführung einer Verfassung), daß jemand alle Rechte in sich vereinige und daß das Volk keine Rechte haben solle. Der Abgeordnete Weishaar erwiderte, die alte Verfassung enthalte nie allgemeine Sätze, sondern immer nur einzelne, wie sie aus dem Bedürfnis der Gegenwart hervorgegangen . . ., es frage sich aber, ob es an sich richtig sei, wenn die Verfassung sage, daß der König alle Rechte der Staatsgewalt in sich vereinige, wenn aber dabei ausgesprochen sei, daß er sie nach den Bestimmungen der Verfassung ausübe. Der Abgeordnete Lang glaubte, daß es der Regierung unstreitig so klar sei als jedem Mitglied der Versammlung, daß der § 4 in seiner Allgemeinheit unrichtig ausgedrückt sei. Die Regierung habe nie alle Rechte der Staatsgewalt in sich vereinigt und wolle dies auch künftig nicht. Er habe in seinen Wünschen an die beratende Kommission folgende Fassung für den Paragraphen vorgeschlagen: „Der König ist das Haupt des Staates, vereinigt in sich und übt die Rechte der Staatsgewalt nach den durch die Verfassung festgesetzten Bestimmungen aus". Weishaar entgegnete, man habe in der Kommission geglaubt, „es falle numerischer und sprachrichtiger, wenn man es in zwei Sätze trenne".

Bei diesen Aeußerungen fällt als eine Eigentümlichkeit, ja als ein gewisser Mangel auf, wenn Weishaar, ein Hauptredaktor des Propositionstextes, auf die deutlichen, sachlichen Bemerkungen der Abgeordneten Keßler und Lang, die sich auf die materielle Bedeutung des fraglichen § 4 beziehen, nur mit schwachen Einwänden formalistischer Natur antwortet, und es nimmt eigentlich wunder, daß sich das ständische Plenum bei seinen Entgegnungen beruhigt hat.

Es läßt sich noch eine weitere Betrachtung zu dem Para-

1) Ständische Verhandlungen 1819, Protokoll XII S. 112.

graphen anstellen: dem König werden nicht Befugnisse einzeln errichtet, aufgezählt und begrenzt, es wird kein Katalog seiner Rechte gegeben, sondern es werden diese stillschweigend vorausgesetzt, soweit sie nicht namentlich in der Verfassung erwähnt sind. Es ist der Sinn des Verfassungsstaates, der den Absolutismus ablöst, daß nicht erst Rechte statuiert werden, sondern daß eine ideell unbegrenzte Machtsphäre einzuschränken ist. Aus dieser Ueberlegung mag für wirklich strittige Punkte bei der Auslegung der Verfassungsparagraphen die Präsumtion für den Regenten und gegen die Volksvertretung sprechen.

Endlich sagt der § 4 in seinem zweiten Absatz: die Person des Königs ist heilig und unverletzlich. Das will sagen, der König kann für seine Handlungen oder Unterlassungen von niemandem zur Rechenschaft gezogen werden. Die Verantwortlichkeit für seine Regierungshandlungen übernimmt der gegenzeichnende Minister oder Departementschef nach den Bestimmungen des § 51 VU. Diese Heiligkeit und Unverletzlichkeit findet einen positiv-rechtlichen Ausdruck in den Bestimmungen des RStGB. über Hochverrat §§ 80, 81 und über Tätlichkeiten und Beleidigungen §§ 94—103, die der Person des Landesherrn einen erhöhten Schutz gewähren.

Im übrigen behandelt der Paragraph die Handlungsfreiheit des Regenten nicht erschöpfend. Zunächst sind noch zwei weitere generelle Beschränkungen zu erwähnen, denen der König hinsichtlich seiner selbständigen Rechtssetzungsgewalt grundsätzlich unterworfen ist.

1. Für den König sind natürlich auch alle mit den Ständen vereinbarten und von ihm sanktionierten Rechtssätze verbindlich, dazu die von ihm kraft eigenen Rechts erlassenen Normen und zwar, wenn keine ausdrückliche Abweichung besteht, soweit, als sie auch für die übrigen Staatsangehörigen rechtsverbindlich sind. Die Handlungsfreiheit der Krone reicht dann soweit, wie ihre selbständige Rechtssetzungsgewalt. Allerdings könnte der König weder privat- noch strafrechtlich für die Mißachtung dieser Normen (auch nicht für die Mißachtung der Normen des Reichsrechts) zur Verantwortung gezogen

werden [1]). Es folgt aus dem Grundsatz der Unverantwortlichkeit des Monarchen, daß gegen ihn als den obersten Repräsentanten der Staatsgewalt eine nachgeordnete Staatsbehörde Zwangsmittel irgendwelcher Art nicht anwenden kann. Immerhin liegt es im wohlverstandenen Interesse dieses Repräsentanten der Staatsgewalt, wenn er sich durchaus innerhalb der Schranken bewegt, die mit seiner Zustimmung und Sanktion errichtet wurden.

2. Zu dieser Beschränkung der monarchischen Handlungsfreiheit, die in dem Verhältnis der Krone zu den Untertanen begründet ist, traten die Einschränkungen, die der § 3 VU. brachte. Das Wesen dieses Paragraphen drückte der Abgeordnete Uhland bei Beratung des Verfassungsvorschlags am 6. September 1819 mit den Worten aus: Das Königreich Württemberg ist ein Teil des Deutschen Bundes! Der übrige Text des Paragraphen sei überflüssig [2]). Der Paragraph ist durch die Auflösung des Deutschen Bundes im Jahre 1866 gegenstandslos geworden.

Dafür kommen heute hierher die Einschränkungen in Betracht, die die Landesgewalt mit der Unterordnung unter das Reich erfahren hat.

Art. 2 der Reichsverfassung bestimmt:

„Innerhalb dieses Bundesgebietes übt das Reich das Recht der Gesetzgebung nach Maßgabe des Inhalts dieser Verfassung aus, daß die Reichsgesetze den Landesgesetzen vorhergehen. . ."

Damit findet der freie Wille des Königs auf allen diesen Gebieten eine unüberwindliche Schranke an der Reichskompetenz. Die Betrachtung des Komplexes von Rechten, in den sich das Reich und alle Einzelstaaten gleichartig teilen, gehört in die Darstellung des Reichsstaatsrechts; nur soviel soll hier bemerkt werden: wo das Reich die Rechtsetzungsgewalt des Einzelstaates nicht ausdrücklich beschränkt, greift es auch nicht in die

1) Nur in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten, die sein Privatvermögen oder die Zivilliste betreffen, erscheint für den König die betreffende Vermögensverwaltung als Partei vor dem Oberlandesgericht. Verf.Urk. § 94, § 5 EG. z. ZPO., Art. 1 Abs. 2 des württ. AG. z. ZPO.; vgl. Göz, VU. S. 169.

2) Ständische Verhandlungen 1819, Prot. IX, S. 102.

Verordnungsgewalt seiner Exekutivorgane ein, wo es aber die Rechtsetzung aufgesogen hat, bleibt der Landesgewalt ohne Delegation auch kein Spielraum mehr zu Gesetzen oder Verordnungen kraft eigenen Rechts.

2) Der König Subjekt des Verordnungsrechts

Für die folgenden Untersuchungen kommen vorwiegend die §§ 25 und 88 bis 91 der württembergischen Verfassungsurkunde in Betracht. Was aus den beiden ersten Paragraphen zu entnehmen ist, hat eine vorwiegend negative Bedeutung: sie bestimmen, was der Beistimmung der Stände unterliegt, was der König allein nicht regeln darf, wenn es gültigen Staatswillen darstellen soll. Der § 89 gibt dann die positive Verordnungsbefugnis:

> „Der König hat aber das Recht, ohne die Mitwirkung der Stände die zur Vollstreckung und Handhabung der Gesetze erforderlichen Verordnungen und Anstalten zu treffen, und in dringenden Fällen zur Sicherheit des Staates das Nötige vorzukehren."

Der Paragraph erfordert eine kritische Betrachtung. Er verbindet ohne eine äußere Trennung zwei für den konstitutionellen Staat durchaus heterogene Begriffe, die in praxi sicherlich nicht verquickt werden sollen: das Rechts- und Verwaltungsverordnungsrecht einerseits und das Notverordnungsrecht andererseits. Nur der Umstand, daß in beiden Fällen der König als Subjekt dieser Rechte, die übrige Staatsgemeinschaft als Objekt erscheint, läßt die Redaktion des Paragraphen begreiflich erscheinen. Der Passus: „und in dringenden Fällen zur Sicherheit des Staates das Nötige vorzukehren" statuiert ein unmittelbares Verordnungsrecht contra legem, das, weil es mit dem voraufgehenden Verordnungsrecht nichts gemein hat, unten besonders behandelt werden soll [1]). Zunächst wird also nur von dem allgemeinen, ordentlichen Verordnungsrecht des Königs zu reden sein.

1) Vgl. unten § 12 S. 70 ff.

Man kann den § 89 auslegen wie man will, er wird sich doch immer als die Grundlage einer Berechtigung zum Erlaß von Verwaltungsverordnungen jeglicher Art darstellen, und diese sollen zunächst kurz gewürdigt werden, ehe wir, der oben gemachten Teilung in Verwaltungs- und Rechtsverordnungen folgend, von den Rechtsverordnungen zu handeln haben. Der § 89 der Verfassungsurkunde macht den König frei von der Zustimmung der Volksvertretung bei einer Reihe von Regierungshandlungen, die sich auf dem Gebiete der Gesetzgebung und der Verwaltung des Staates bewegen. Inwieweit seine gesetzgeberische Tätigkeit etwa ganz unabhängig ist, oder einer vorhergehenden allgemeinen Zustimmung der Volksvertretung bedarf, kann nicht scharf und kurz ausgedrückt werden. Darüber kann nur im Verlaufe der ganzen Untersuchung und auch nur in dem konstruierten Zusammenhang geredet werden.

Bei Verwaltungsverordnungen, die nicht in den aktuellen Rechtszustand eingreifen, kommt bezüglich ihrer inhaltlichen Bedeutung nur insoweit die ständische Einwilligung in Frage, als ihre Ausführung den Aufwand von staatlichen Mitteln erfordert, der in dem Budget zu verabschieden ist [1]). In dieser Hinsicht sind besonders die Organisationsverordnungen hervorzuheben. Die Einsetzung einer Behörde muß z. B. nicht notwendig durch ein Gesetz geschehen, nur ihre Ausrüstung mit obrigkeitlichen Befugnissen, die auf einen Zwang oder auf eine Bevormundung der Bürger abzielen [2]). Natürlich kann die Abänderung oder Aufhebung einer staatlichen Einrichtung, die auf Verfassungssatz oder auf Gesetz gegründet ist, auch wenn sie das Budgetrecht nicht berührt, nur mit der verfassungsmäßig erforderten ständischen Zustimmung bewirkt werden.

Die Verwaltungsverordnung, die der Ausführung der Gesetze dient, ihre „Vollstreckung und Handhabung" ermöglicht, erleichtert oder vereinfacht, wird also in Württemberg auf Grund einer verfassungsrechtlichen Bestimmung vom König erlassen. An sich wirkt nun zwar ein jedes Gesetz kraft eigenen

1) VU. §§ 124, 181. 2) Vgl. S. 17 Note 1.

Geltungsgrundes, gemäß seinem verabschiedeten und verkündeten Inhalt; und soweit es nach sachlichem Ermessen in der Lage ist, sich selbständig hinreichend Geltung zu verschaffen, liegt auch kein Grund zum Erlaß einer Vollzugsverordnung vor, es sei denn, daß sie im Gesetz als Voraussetzung für seine rechtmäßige Gültigkeit vorgesehen ist. Ist ein solcher Vorbehalt gemacht, so tritt an die Regierung nicht allein das Recht, sondern auch die Pflicht heran, das Notwendige zu verordnen. Diese Pflicht, Vollzugsverordnungen zu erlassen, ergibt sich zwanglos aus dem Wesen des Verfassungsstaates. Zudem ist sie hier ausdrücklich statuiert. Der König ist nicht allein berechtigt, sondern notwendig auch verpflichtet, allen Gesetzen, ob sie der Initiative der Regierung oder der des Parlaments ihren Ursprung verdanken, volle Wirksamkeit zu verschaffen. Diese Verpflichtung liegt auch dann vor, wenn im Gesetzestext selbst kein Vorbehalt zum Erlaß von Vollzugsverordnungen gemacht wäre, und zwar leitet sie sich einfach her aus den Worten: der König hat das Recht, die zur Vollstreckung und Handhabung der Gesetze erforderlichen Verordnungen und Anstalten zu treffen [1]). Was aber nötig und ausreichend ist, einem Gesetz volle Geltung zu verschaffen, bleibt dem pflichtmäßigen Ermessen des Königs anheimgegeben.

Also die Pflicht zu Ausführungsbestimmungen kommt nur dem König und zwar nur dann und in dem Umfange zu, wenn das durch das Gesetz Verfügte nicht ohne weiteres in Wirksamkeit treten kann; ein Mehreres oder Minderes an Verordnungen ist offensichtlich unvereinbar mit den Bestimmungen des § 89 der württembergischen Verfassungsurkunde; und den Ständen bleibt vorbehalten, hinsichtlich solcher übergreifenden oder mangelhaften Verordnungen „ihre Wünsche, Vorstellungen und Beschwerden" dem König vorzutragen [2]). Wegen „verfassungswidriger Handlungen" können sie, d. h.

1) Göz, Die Verfassungsurkunde f. das Kgr. Württemberg, S. 157: „Soweit die Gesetzgebung keine Einschränkung enthält, ist der König zu Verordnungen berechtigt, nicht aber verpflichtet.." Der Verf. wiederholt in seinem Staatsrecht (1908) diesen Gedanken nicht. A. A. über die Pflicht zum Erlaß von Verordnungen der Vizepräsident Weishaar bei Beratung des § 4 der Verfassungsproposition von 1819: „Alle Rechte des Königs sind zugleich auch Pflichten". Ständ. Verh. Prot. XII, S. 112.

2) VU. § 124.

auch eine einzelne Kammer [1]), gegen den kontrasignierenden Minister Klage vor dem Staatsgerichtshof erheben [2]).

Ueber die Berechtigung des Königs zum Erlaß von Rechtsverordnungen gibt der § 89 gleichfalls weitreichende Auskunft, wobei besonders seine sprachliche Angliederung [3]) an den § 88 zu bemerken ist. —

Es ist bei allen Untersuchungen über die Kompetenz der gesetzgebenden Organe im konstitutionellen Staat, wie oben ausgeführt wurde, die Hauptfrage, ob der Regent, abgesehen von seinem Recht zur Erlassung von Notverordnungen, ein selbständiges Verordnungsrecht praeter legem besitze. Für Württemberg wird heute ein solches Recht in Theorie und Praxis allgemein nicht mehr angenommen; es gilt vielmehr, daß Rechtsverordnungen nur intra legem oder nur auf Grund spezieller Delegation des Gesetzgebers möglich sind [4]).

Nun qualifiziert sich § 89 Satz 1 als eine Verfassungsdelegation zum Erlaß von Rechtsregeln, die auf „Vollstreckung und Handhabung der Gesetze" gerichtet sind, es soll ihnen demnach selbständige Gesetzeseigenschaft nicht zukommen; soweit also eine Norm nichts will als dem verabschiedeten Text Geltung verschaffen und nur solche Konsequenzen zieht, die er zwanglos zuläßt, ist sie unbestreitbar möglich und rechtsverbindlich. Die Beurteilung, ob diese Grenze eingehalten sei, steht in Württemberg dem Richter unbeschränkt zu [5]). Ueber das Prüfungsrecht der nichtrichterlichen Beamten soll unten noch kurz gehandelt werden. Das Prüfungsrecht gegenüber der Rechtsverordnung gehört, wie das gegenüber der Verwaltungsverordnung zu den wichtigsten Befugnissen der Stände. Auch das Budgetrecht kommt hier ebenso in Frage, insofern eine von der Regierung einseitig ge-

1) VU. § 179. 2) VU. §§ 90, 124.

3) § 88 VU.: „Ohne Beistimmung der Stände kann kein Gesetz gegeben, aufgehoben, abgeändert oder authentisch erläutert werden." § 89 VU.: „der König hat aber das Recht, ohne die Mitwirkung der Stände die zur Vollstreckung und Handhabung der Gesetze erforderlichen Verordnungen und Anstalten zu treffen . . ."

4) Wächter, Privatrecht, S. 18 f., Mohl, Staatsrecht I, S. 67 f., 193 f., 199 f. Sarwey, Staatsrecht II, S. 4 f., 10 f., Gaupp, Staatsr. S. 171. Göz, Staatsr. S. 211. Bazille und Köstlin, Die Verfassungsurkunde für das Kgr. Württemberg. Stuttgart 1905, S. 92 u. A.

5) Göz, Staatsrecht S. 216, Abs. 2 mit Note 3.

gebene Rechtsverordnung etwa lediglich auf dem Papier steht, sofern ihre Ausführung besonderer Mittel bedarf, zu deren Bewilligung die Stände sich nicht herbeilassen. In Preußen dagegen steht die Prüfung der Rechtsgültigkeit gehörig verkündeter königlicher Verordnungen nicht den Behörden, sondern nur den Kammern zu [1]).

Nach alledem sind vorzüglich zwei Punkte festzuhalten, die in ihrem inneren Wesen zusammenhängen: die „zu Vollstreckung und Handhabung der Gesetze erforderlichen Verordnungen" bedürfen nicht der Ausstattung der formellen Gesetze, sie sind frei von ständischer Mitwirkung. Soviel bestimmt der Eingang des § 89. Dafür haben sie aber auch andererseits keinen sachlichen Inhalt, wie ihn die Gesetze haben. Sie haben lediglich die Aufgabe und die Kraft, die Gesetze nach außen zu verwirklichen. Das bringt am deutlichsten die Gegenüberstellung des § 89 zum § 88 VU. zum Ausdruck. Diese Gegenüberstellung bringt aber die Verordnung in Gegensatz zu dem Gesetz in materiellem Sinne. Es steht nämlich im § 88 „Gesetz" nur in seiner materiellen Bedeutung. Dies wird unten noch zu zeigen sein (vgl. Kap. 3).

Nach dem Bisherigen haben wir daran festzuhalten, daß es nach württembergischem Staatsrecht keine selbständigen Rechtsverordnungen gibt: daß die nach württembergischem Staatsrecht möglichen Rechtsverordnungen nicht gegen bestehende Gesetze lauten dürfen, weiter, daß die Rechtsverordnungen ebensowenig in Gebiete, die bestehende Gesetze erschöpfend geregelt haben wollen, eingreifen dürfen. Dabei mag freilich im Einzelfall die Frage, ob ein Gesetz erschöpfend sein wollte, recht schwierig sein.

Bis dahin haben wir im wesentlichen bloß negativ Stellung genommen. Besonders ist noch nicht ausgedrückt, ob mit dem Wort „Gesetz" im § 88 VU. alle möglichen Rechtsregeln erfaßt werden wollen, die im Staatsleben überhaupt denkbar sind, oder ob das nicht der Fall ist. Daher kommt auf die Bedeutung des § 88 zunächst alles an. Ehe wir aber diese Bedeutung unten [2]) zu erforschen suchen, müssen wir vorher

1) VU. für den preuß. Staat vom 31. Juni 1850 Art. 106, Abs. 2.
2) Vgl. Kapitel 3, S. 47—69.

noch eine Anzahl einzelner Punkte betrachten, die mit dem Wesen der württembergischen Verordnung eng verknüpft sind. Die Punkte, um die es sich dabei handelt und die im folgenden Paragraphen betrachtet werden sollen, stehen unter sich in keinem Zusammenhang. Sie kommen einzeln in den verschiedenen Stadien, die eine Verordnung bei ihrem Zustandekommen und bis zu ihrer Außerkraftsetzung durchmacht, in Erscheinung. Damit aber wenigstens ein äußerer Zusammenhang dieser eklektischen Kasuistik gewahrt sei, sollen die einzelnen Punkte so geordnet werden, wie sie im allgemeinen bei der Errichtung einer Verordnung zeitlich in Betracht kommen.

§ 6. Fortsetzung: Ueber das Wesen der württembergischen Verordnungen

1. In den konstitutionellen Staaten ist das Subjekt des Verordnungsrechts grundsätzlich der Souverän. In Preußen drückt sich der Art. 45 VU. sehr präzis aus: „Dem Könige allein steht die vollziehende Gewalt zu. . .“ Auch im Deutschen Reich ist es der Souverän, nämlich der Bundesrat [1]) und das Präsidium, d. h. der Kaiser [2]). In den Republiken ist der Träger der Präsident, oder, wie in der Schweiz, ein Regierungskollegium [3]). Das Subjekt der Verordnungsgewalt in Württemberg ist, wie gezeigt worden ist, der König [4]).

2. Die Wirkung der verfassungsmäßig erlassenen Verordnung erstreckt sich auf alle Teile des Landes gleichartig, wenn der Text ein anderes nicht ausdrücklich bestimmt und hat verpflichtende Kraft überall da, wo die Voraussetzungen, unter denen die Verordnung erlassen wird, zutreffen. Dieser an und für sich selbstverständliche Satz ist durch den § 1 unter den Schutz der Verfassung gestellt.

3. Die Befugnis zum Erlaß von Verordnungen kann vom König auf einen anderen Träger übergehen. Dies geschieht unmittelbar und von verfassungswegen in den Fällen der §§ 11 und 13 VU., wenn der König

1) Art. 7 RV.
2) Insbesondere Art. 11, 12, 17 RV.
3) Jellinek, Gesetz und Verordnung, S. 390.
4) VU. §§ 4, 89, 90 u. a.

minderjährig oder aus einer anderen Ursache an der eigenen Ausübung der Regierung verhindert ist. Der Reichsverweser, das ist der nach der Erbfolge nächst berechtigte Agnat, nächst diesem die Mutter und dann die Großmutter des Königs väterlicherseits [1]) übt die Verordnungsgewalt, wie die Staatsgewalt überhaupt „in dem Umfange, wie sie dem König zusteht, im Namen des Königs verfassungsmäßig aus“ [2]). Die Frage, an wen die Staatsgewalt übergeht, wenn kein fähiger Agnat, weder Mutter noch Großmutter des Königs vorhanden ist, ist unvermeidlich und zwingend; aber sie muß offen bleiben: Bei Beratung der Verfassung [3]) erklärte der Vizepräsident Weishaar, der ständisches Mitglied der gemeinsamen Kommission zur Beratung der Verfassungsproposition gewesen war, es müsse in diesem Falle zwischen dem Regenten und den Ständen bei Lebzeiten des ersteren eine Verabschiedung darüber getroffen werden, wie es gehalten werden solle; die Frage, ob eine entscheidende Bestimmung hierüber in den Verfassungsentwurf aufgenommen werden solle, sei in der Kommission lange besprochen worden, man habe sich aber überzeugt, daß sich für diesen Fall keine Bestimmung geben lasse.

In einem Punkte unterliegt die Verordnungsgewalt des Reichsverwesers einer Beschränkung. Nach § 15 VU. kann er „keine Standeserhöhung vornehmen, keinen neuen Ritterorden oder Hofämter errichten und kein Mitglied des Geheimen Rats anders, als infolge eines gerichtlichen Erkenntnisses entlassen. Auch können die dem Reiche heimgefallenen Lehen während der Regentschaft nicht wieder verliehen werden“ [4]). Dagegen ist der Reichsverweser nach Art. 8 des Hausgesetzes vom 8. Juli 1828 [5]) an weitere Beschränkungen als der König bei Aus-

---

1) VU. § 12. 2) VU. § 15.

3) Ständ. Verh. von 1819, Prot. XII, S. 133 ff. Fricker, Verf.Urk. S. 224.

4) Als Lehen kommen heute nur noch die kronlehnbaren Erbämter in Betracht. Art. 1—5 des Gesetzes vom 8. Okt. 1874, betr. die Aufhebung des Lehenverbandes (Reg.Bl. S. 223); vgl. hierzu Bazille und Köstlin, VU. S. 22; Fleiner, VU. S. 10; Göz, VU. S. 29 usw. Die Bestimmung über die Entlassung von Mitgliedern des Geheimen Rats kommt heute nicht mehr in Betracht. Er ist durch Gesetz vom 15. Juni 1911 aufgelöst worden.

5) Reg.Bl. S. 567. Abdruck bei Fleiner, VU. S. 129 ff.; Göz S. 401 ff. u. a.

übung der Rechte über die Mitglieder des königlichen Hauses nicht gebunden. Seine Verfügungen bedürfen hier ebensowenig als die des Königs der Kontrasignatur eines verantwortlichen Ministers, da sie nicht als eigentliche Regierungsakte gelten. Der König für seine Person, das sei vorweg genommen, ist in seinem Verordnungsrecht durch eine Gegenzeichnung nicht beschränkt in den Fällen des § 15 VU., die, wie eben erwähnt, dem Verordnungsrecht des Reichsverwesers überhaupt entzogen sind; und zwar ist der König an Gegenzeichnung nicht gebunden, weil diese Handlungen nicht als Regierungsakte, sondern als seine persönlichen Ehrenrechte gelten. Eine Ausnahme findet auch hier statt bei der Lehensverleihung, die zu ihrer Wirksamkeit an Gegenzeichnung gebunden ist [1]).

Ebenso unmittelbar und von verfassungswegen, wie die Befugnis zum Erlaß von Verordnungen nach den §§ 11 und 13 VU. dem Reichsverweser zufällt, hört sie auch wieder auf, „sobald der König das Alter der Volljährigkeit [2]) erreicht hat, oder sonst das bisherige Hindernis seiner Selbstregierung gehoben ist“ [3]). Selbstverständlich werden durch den Wegfall der Reichsverweſung die von dem Verweser gültig erlassenen Verordnungen nicht berührt. Sie werden also weder rückwärts revidiert noch verlieren sie künftig ihre verbindliche Kraft. Dies gilt dagegen für die während einer Reichsverweſung verabschiedeten Aenderungen der Verfassung [4]). Der Sinn der Bestimmung ist, daß verhindert werden soll, daß der nur an Statt des Königs Regierende diesem Rechte diktiere; auch sollen Verfassungsänderungen, die dem Regenten in hohem Grade nachteilig sein könnten, unwirksam gemacht werden [5]). Eine andere Frage ist, ob die auf Grund einer Verfassungsänderung während einer Verweſung ergangenen Verord-

1) Vgl. Bazille und Köstlin, VU. S. 55.

2) VU. § 9: „Die Volljährigkeit des Königs tritt mit dem zurückgelegten 18. Lebensjahre ein.“ Hausgesetz vom 8. Juni 1828. Reg.Bl. S. 567 ff. Art. 15: Ebenso die Volljährigkeit des Kronprinzen.

3) VU. § 17.

4) VU. § 15 Abs. 2.

5) Vizepräsident Weishaar, Ständ. Verh. 1819 Prot. XII, S. 139. Richtiger ausgedrückt: . . . . daß der nur an Statt des Königs Regierende diesem Rechte schmälere.

nungen gleichfalls nur auf die Dauer der Verweſung gültig ſind. Dieſe Frage iſt für jeden einzelnen Fall zu prüfen: man muß daran feſthalten, daß die Verordnung ein ſelbſtändiger Akt der Staatsgewalt iſt; wenn nun beim Aufhören der Regentſchaft mit der Verfaſſungsänderung bloß die praktiſche Möglichkeit des Erlaſſes der fraglichen Verordnung für die Zukunft wegfiele, dieſe Verordnung aber ſchon vor Ablauf der Verweſung ergangen iſt, ſo bleibt auch die einmal ergangene Verordnung weiter und bis zu ihrer verfaſſungsmäßigen Aufhebung wirkſam. Bildet dagegen die Verfaſſung den rechtlichen Geltungsgrund für die erlaſſene Verordnung, ſo verſchwindet mit der Verfaſſungsänderung auch die wirkende Kraft der Verordnung. Ein auf eine ſolch interimiſtiſche Verfaſſungsänderung gegründetes Geſetz bedarf dagegen zu ſeiner Aufhebung in jedem Falle der Mitwirkung der Stände [1]).

4. Eine andere weit häufigere Form des Uebergangs des Verordnungsrechtes auf ein anderes Subjekt iſt die Delegation. Es iſt im § 89 nicht ausgedrückt, daß dem König allein die Verordnungsgewalt zuſtehe, wenigſtens iſt nicht geſagt, daß er ſie allein ausüben müſſe. In Preußen gibt es dagegen auf Grund des Art. 45 VU. nur königliche Verordnungen, deren Erlaſſung natürlich nicht ausſchließlich mit der Perſon des Regenten verknüpft iſt, die vielmehr unter anderer Benennung auch anderen Inſtanzen gewährt ſein kann, ſodaß ein tatſächlicher Unterſchied in der Ausübung des Verordnungsrechtes in Preußen und in Württemberg nicht beſteht [2]). Es kann das Recht zum Erlaß von Verordnungen mit dem Einverſtändnis des Königs auf die Miniſterien oder auf andere Staats- oder Gemeindebehörden [3]) übergehen [4]). Auch kann in ein Geſetz ſelbſt eine Klauſel aufgenommen ſein,

1) § 88 VU.

2) Jellinek, Geſ. und Verord. S. 390; Bazille und Köſtlin, VU. S. 92 Abſ. 2; Göz, Staatsrecht, S. 216 Abſ. 1; Gaupp, Staatsrecht, S. 175.

3) Sie ſind z. B. durch das Geſetz vom 17. Sept. 1853 Art. 1 zur Regelung der internen Verhältniſſe zuſammengeſetzter Gemeinden und durch die Bauordnung vom 6. Okt. 1872 zu Vollzugsbeſtimmungen ermächtigt worden: Sarwey, Staatsrecht, S. 14.

4) Göz, VU. S. 57; Bazille und Köſtlin S. 92 u. a.

die sich mit dem Vollzug des Gesetzes an eine Behörde wendet. Es handelt sich dann um eine gesetzmäßige Delegation, die den betreffenden Beamten zu dem Erlaß verpflichtet, wobei er aber immer noch an die direkten Weisungen des Regenten, an eine königliche Verordnung, gebunden sein kann [1]).

Wird bei einem Gesetz zu seiner Ausführung oder Vollziehung einfach auf den Verordnungsweg verwiesen oder ist in dieser Hinsicht überhaupt nichts bestimmt, so steht die Entscheidung beim König, ob die Vorschriften in einer königlichen Verordnung oder durch eine Behörde erlassen werden sollen [2]). Die Delegation an eine Behörde ist sonst in der üblichen Vollzugsformel am Schluß der Gesetze enthalten.

Von den Ministerien und den ihnen nachgeordneten Dienststellen werden im wesentlichen gleichbedeutend mit dem Wort „Verordnung" die Bezeichnungen: Verfügung, Bekanntmachung, Erlaß, Vorschrift usw. gebraucht, während die Verordnungen des Königs nur als Verordnungen des Königs bezeichnet werden. Die Verfügungen usw., die kraft gesetzlicher oder königlicher Delegation erlassen werden, sind nur innerhalb der Ermächtigung wirksam. Sie sind den Verfügungen höherer Dienststellen stets nachgeordnet und können durch diese aufgehoben oder abgeändert werden, während die königlichen Verordnungen nur wieder durch solche aufgehoben, abgeändert oder authentisch interpretiert werden können. Diese Uebung hat zwar nirgends eine geschriebene Unterlage, sie hat sich aber in der ganzen Verwaltungspraxis des Königreichs als natürlicher und feststehender Grundsatz herausgebildet.

Selbstverständlich derogiert ein Gesetz jeglicher Verordnung, Verfügung usw.

5. Ueber das Zustandekommen der Verordnungen enthält § 58 VU. einige Bestimmungen. Diese sind heute inhaltlich ersetzt durch die Artikel 6, 7 und 9 des Verfassungsge-

---

1) Jellinek S. 392.

2) Gaupp, Staatsrecht, S. 175 Abs. 2; Göz, Staatsrecht, S. 216 Abs. 2; Bazille und Köstlin, VU. S. 92, Ziff. 2. — Ueber den Erlaß von Vorschriften zur weiteren Ausführung von Reichsgesetzen vgl. die ausführl. Darlegungen bei Sarwey, Staatsrecht, S. 13 Ziff. 1; 11 ff., 13 Ziff. 1, 2.

setzes betr. die Bildung eines Staatsministeriums vom 1. Juli 1876 [1]). Aber auch dieses Gesetz hat inzwischen wieder Veränderungen dadurch erfahren, daß der Geheime Rat, von dem es in den bezeichneten Artikeln spricht, durch Gesetz vom 15. Juni 1911 aufgehoben ist. Trotzdem ist die Betrachtung der früheren Formalitäten beim Zustandekommen der Verordnung hierher von einiger Bedeutung. Heute gilt folgende Staatspraxis: es sind die Gegenstände der Gesetzgebung und allgemeinen Verordnungen, soweit ihre Erlassung, Abänderung oder authentische Erklärung in Frage steht, im Staatsministerium zu beraten und zu begutachten. (Besonders wichtige oder sonst geeignete Angelegenheiten, namentlich in den Gebieten der Gesetzgebung und der Erlassung allgemeiner Verordnungen unterlagen bis zum Erlaß des erwähnten Gesetzes betr. die Aufhebung des Geheimen Rats, weiterhin der Begutachtung durch diesen. Das Staatsministerium brachte das Gutachten an den König.) Das Zustandekommen der Verordnungen geschieht ähnlich, wie das von Gesetzen, die der Initiative des Königs ihren Ursprung verdanken. Nur die Kommunikation mit den Ständen fehlt und die Publikation ist teilweise verschieden, wie gleich zu zeigen ist. Die Findung und Feststellung des Verordnungstextes erfolgt nämlich im Schoße des Staatsministeriums [2]). Es kann angenommen werden, daß der Erlaß von Gesetzen und Verordnungen stets zu den „wichtigen Angelegenheiten" gehört, daß diese also im Geheimen Rat zu beraten waren. Die Sanktion und die Ausfertigung der Verordnung geschieht gleichfalls wie beim Gesetz. Vollendet und rechtsverbindlich ist sie, wie das Gesetz, erst durch die Publikation. Ueber einen Zeitpunkt, wann letztere zu erfolgen hat, ist keine Bestimmung getroffen, ebensowenig darüber, von wann ab ein Gesetz oder eine Verordnung in Kraft treten soll. Enthält der publizierte Text über diesen Punkt keine Auskunft, so ist wohl eine Verpflichtung des Bürgers dann anzunehmen, den Inhalt des Rechtssatzes zu kennen bezw. ihn seinen Handlungen zugrunde zu legen,

1) Reg.Bl. 1876, S. 275.

2) Ueber die Geeignetheit zur Beratung durch den Geheimen Rat entschied das Herkommen, oder wenn zu Zweifeln Anlaß gegeben war, der König; vgl. Göz, VU. S. 158 Ziff. 5.

wann der Text an den einzelnen Orten faktisch bekannt sein konnte [1]). Ist dagegen ein Anfangstermin der Gültigkeit verabschiedet bezw. verordnet und publiziert worden, so gilt er für das ganze Land gleichmäßig.

Einer allgemeinen Bekanntmachung gleich den Gesetzen bedürfen aber nur diejenigen königlichen Verordnungen, die für die Allgemeinheit der Staatsbürger Rechtssätze enthalten. Dabei ist allerdings Voraussetzung, daß jede Anordnung des Königs, die er in seiner Eigenschaft als solcher erläßt, eine königliche Verordnung darstellt. Dann fallen unter diesen Begriff auch diejenigen Befehle, die der König erläßt als Haupt des regierenden Hauses, als Herr des Hofstaates und als Subjekt von solchen Rechten, die ihm von fremden Herrschern aus Courtoisie eingeräumt sind, z. B. die Qualität als Geschwader- oder Truppenchef usw. Es können hierher auch Titel- und Rangverleihung gerechnet werden, die königliche Verordnungen darstellen, die nicht die Allgemeinheit der Staatsbürger zu berühren brauchen. Es sind dies rechtlich durchaus solche Akte, die ihre wirkende Kraft mit dem Einzelfall erschöpft haben, die also als Verfügungen zu bezeichnen wären, wenn man eben nicht von allen Verordnungen des Königs nur als von solchen spräche [2]). Diese Bekanntmachung geschieht allgemein in den bekannten amtlichen Organen. In Württemberg werden die Verordnungen und Ministerialverfügungen, auf die die Voraussetzung zutrifft, daß sie sich an die Allgemeinheit der Staatsbürger wenden, in dem seit dem Jahre 1806 erscheinenden Regierungsblatt für das Königreich Württemberg bekannt gegeben [3]). Reine Verwaltungsverordnungen brauchen bloß den Behörden oder richtiger bloß den Behörden, welche sie angehen, durch „Insinuation“ [4]) bekannt gemacht werden, ört-

1) Mohl, Staatsrecht, S. 204.

2) Vgl. hier die Ausführungen auf S. 32.

3) Durch K. Verord. vom 22. I. 1807, Reg.Bl. Nr. 1 und vom 2. XII. 1819, Reg.Bl. 1820 S. 1 ist der Abdruck der Gesetze und Verordnungen im Reg.Bl. angeordnet worden.

4) Hänel, Studien, Die organ. Entwickl. d. deutschen Reichsverf. Leipzig 1880, S. 64 Abs. 3: Insinuation ist die Erwirkung der tatsächlichen Kenntnisnahme der ergangenen Verfügung oder Vollzugsverordnung von seiten der Gehorsamspflichtigen, durch eine zweckentsprechende, öffentlichen Glauben an sich tragende Handlung der Behörde.

liche Polizeimaßregeln oder Vorschriften über die Benutzung von lokalen Anstalten bloß in einer Weise, daß der Kreis der Interessenten ohne erhebliche Mühe Kenntnis nehmen kann. Ist eine Norm einmal in dieser Weise bekannt gegeben, so ist der Staatsbürger auch schuldig sie zu kennen und es tritt der Grundsatz ein: Unkenntnis des Gesetzes schützt nicht vor Strafe.

6. Ein sehr bestrittener Punkt, der in das Wesen der Verordnung hereinspielt, ist das Dispensationsrecht der Regierung von allgemeinen gesetzlichen Normen. Auch von ihm gilt, was oben bemerkt wurde: es stellt sich dar als eine einseitige königliche Regierungsmaßnahme, die sich nicht auf eine Allgemeinheit von Staatsbürgern erstrecken kann und die ihre wirkende Kraft mit dem Einzelfall erschöpft. Es muß unter dem Gesichtspunkte einer besonderen Art des Verordnungsrechtes an dieser Stelle behandelt werden, zumal es geeignet ist, tief in das konstitutionelle Rechtsleben einzugreifen. In den Kammern stand es wiederholt zur Debatte. Es wurde von der Regierung seit Bestehen der Verfassung beansprucht; ausdrückliche Bestimmungen finden sich darüber in der heutigen Verfassungsurkunde nicht: es kommen hierher nur in Betracht die § 31 und 97 VU., von denen noch zu reden sein wird. Dagegen enthielt der königliche Verfassungsentwurf von 1817, der der Beratung der Verfassungsproposition von 1819 zugrunde lag, noch in seinem § 154 eine ausdrückliche Delegation zu Dispensationserteilungen, wenn sie weder vom Gesetz nicht ausgeschlossen waren noch erworbene Rechte verletzten. In die Verfassungsproposition sind diese Bestimmungen nicht übergegangen, weshalb sie in der heutigen Verfassungsurkunde fehlen. Aber auch die Bestimmungen des § 31 VU. sind durch Reichsgesetze überholt [1]). Von der Regierung wurde, wie bemerkt, das Recht zu Dispensation wiederholt behauptet, als in der Staatsgewalt liegend, frei von ständischer Mitwirkung und dabei auf die Bestimmungen des § 4 VU. verwiesen [2]): es sei zwar in der Regel, so wurde im Jahre 1841 regierungsseitig behauptet, für Gesetze zu ver-

1) Dem 1. Absatz derogieren die §§ 7—10, 48 der RGO., dem zweiten das Reichspatentgesetz vom 25. Mai 1877/7. April 1891. Reichsgesetzblatt 1877 S. 501, 1891 S. 79. S. Fleiner S. 18.

2) Geheimrat Schlayer, Ständ. Verh. 1836, 30. Sitzung S. 76.

neinen, nicht aber in einem Ausnahmefall, wenn die Regierung glaube, daß eine Dispensation begründet sei und sie unbeschadet der Rechte Dritter geschehen könne [1]). Im Jahre 1870 bezeichnete es der Minister Scheuerlen aus Anlaß der Beratung der „neuen Bauordnung“ [2]) als einen Ausfluß der Rechte der Landeshoheit nach gemeinem deutschem Staatsrecht; daß dabei das allgemeine Beste nicht geschädigt werden solle oder daß in die Rechte Dritter nicht eingegriffen werden dürfe, seien von alters her feststehende Sätze. Man werde ein Gesetz niemals so machen können, daß nicht Fälle vorkämen, in denen jeder Unbefangene sagen würde, hier liegt eine unbillige Härte vor, oder es wäre der größte Mangel, wenn ein Dispensationsrecht nicht möglich wäre: und aus der Welt schaffen könnten es selbst die Stände nicht. Dagegen müsse allerdings der verantwortliche Minister jeden einzelnen Fall, in dem dispensiert werde, vertreten. Der Abgeordnete Hölder [3]) bezeichnete die vom Ministertisch behauptete Folge des Dispensationsrechtes aus dem gemeinen deutschen Staatsrecht als irrtümlich. Das Dispensationsrecht diene dazu, eine veraltete Gesetzgebung in ihren Mängeln zu decken; eine Ungleichheit in der Handhabung des öffentlichen Rechts sei unvermeidlich. In Württemberg bestehe ein allgemeines Gesetz nicht, das der Regierung dieses Recht einräume.

Auch auf dem Gebiete des privaten Rechts kann der Regent keinen unbeschränkten Dispens erteilen, „er kann es nur, soweit die bestehende Gesetzgebung ihm in Beziehung auf einzelne Gesetze diese Befugnis gibt“ [4]). In Theorie und Praxis ist heute allgemein soviel anerkannt, daß eine jede Stelle, die zum Erlaß einer Norm aus eigenem Recht befugt ist, in einem Einzelfall auch Befreiung von ihr anordnen kann. Demnach reicht die Dispensationsbefugnis der Krone unbestritten so weit aber nicht weiter als ihr Verordnungsrecht [5]).

1) Derselbe Redner: Ständ. Verh. 1841/42, 3. Bd. 36. Sitzung S. 21.
2) Verh. d. K. d. Abg. 1870/72, II. Prot.Band S. 980.
3) Verh. d. K. A. 1870/72, II. Prot.Band S. 984 und 985.
4) Wächter, Privatrecht, S. 132 Note 4.
5) Göz, VII. S. 159 Ziff. 7: „Der König und die Staatsbehörden sind an die gesetzlichen Anordnungen gebunden, und daher nur auf Grund gesetzlicher Ermächtigung berechtigt, von gesetzlichen Verpflichtungen in einzelnen Fällen zu entbinden.“

Ueber das verfassungsmäßige Dispensationsrecht[1]) der Regierung, das im § 97 statuiert wird, haben dagegen weniger Kontroversen stattgehabt. Hierher ist zu bemerken: Es wird zwar die streitige wie die freiwillige Gerichtsbarkeit im „Namen des Königs unter dessen Oberaufsicht“ [2]) verwaltet, aber es steht dem König kein Einfluß oder keine Korrektur hinsichtlich der Urteilsfindung oder der Vollziehung der rechtlich verwirkten Strafe zu; nur das Begnadigungs- und Niederschlagungsrecht durchbricht diesen Grundsatz [3]). Dieses Recht erstreckt sich über alle Fälle, bei denen württembergische Gerichte oder Behörden oder das Reichsgericht in der Revisionsinstanz tätig werden, und zwar macht es keinen Unterschied aus, ob der unter Strafe gestellte Tatbestand durch Reichsrecht oder durch landesrechtliche Normen erfaßt ist. Im übrigen gehört dieses verfassungsmäßige Dispensationsrecht in die Theorie des Straf- und Prozeßrechtes. Das Verfassungsrecht hat es nur mit der Tatsache seines Bestehens und mit seinen obersten Grundzügen zu tun.

7. Ueber die Garantien der Rechtmäßigkeit der Verordnungen lassen sich sehr umfangreiche Betrachtungen anstellen, die sich sowohl auf die formelle wie auf die materielle Seite der Verordnung beziehen; sie lassen sich aber auf wenige Gesichtspunkte zurückführen, deren Regelung in der Verfassungsurkunde oder in Spezialgesetzen geschehen ist: Zunächst ist bei solchen Normen, die sich an die Allgemeinheit wenden, auch jedermann zur Prüfung der Gültigkeit sowohl in Hinsicht auf ihren ordnungsmäßigen Erlaß als auch auf ihren gesetzmäßigen Inhalt berechtigt. Die Entscheidung über die Gesetzmäßigkeit kann gegebenenfalls durch den ordentlichen Richter herbeigeführt werden [4]). Der Staatsdiener dagegen kann zur Prüfung von Amts wegen verpflichtet

1) „Das Begnadigungsrecht bildet nur eine Species des Dispensationsrechtes der Regierung“: Geh. Schlayer in den Ständ. Verh. 1836 30. Sitzung S. 76.

2) § 92 VU.

3) Nicht wirksam ist dieses Recht im Falle des § 205 VU., auch findet es keine Anwendung, soweit dem Kaiser reichsgesetzlich das Begnadigungsrecht zusteht. Hierüber vergl. Göz, St.R. S. 88 ff. mit Anmerkungen.

4) Vgl. S. 26 mit Note 5.

sein [1]), denn er hat nur diejenigen Anweisungen zu befolgen, die er in formeller Beziehung als gesetzmäßig zu betrachten hat [2]). Ergeben sich Anstände bei Form oder Inhalt einer Verordnung, so hat er sie „auf geziemende Weise und unter Vermeidung jeder nachteiligen Verzögerung der verfügenden Stelle vorzutragen, im Falle eines beharrenden Bescheids die Verfügung aber zu befolgen“ [3]). Damit ist der Beamte seiner persönlichen Verantwortlichkeit überhoben; sie geht auf die vorgesetzte Stelle über, die den beharrenden Bescheid erlassen hat [4]).

Die Verantwortlichkeit der Minister und Departementschefs geht über die für ihre eigenen Amtshandlungen hinaus und deckt diejenige des Königs in einem Umfange, als von diesen Beamten eine rein staatsbürgerliche Gehorsamspflicht gegenüber den Anweisungen des Königs angenommen werden will. Eine dienstliche Gehorsamspflicht besteht dagegen nicht. Will ein Minister die Verantwortung für eine königliche Regierungsmaßnahme nicht übernehmen, glaubt andererseits der König nicht von ihr abstehen zu sollen, so bleibt dem Minister nur übrig, seine Entlassung zu nehmen.

Ueber die Frage der Verantwortlichkeit ist hier noch einiges zu bemerken. Die rechtliche Haftung der Beamten kann unter zwei Gesichtspunkten betrachtet werden: Einmal kann eine Verletzung der Amtspflicht disziplinarisch oder durch Strafgesetze, das anderemal kann ein Vergehen im Amt nach § 203 VU. mit Strafe bedroht sein. Im ersten Fall ist die strafbare Handlung durch die vorgesetzte Behörde oder durch die ordentlichen Gerichte zu rügen, im zweiten, wenn es sich um eine Verletzung des Staatsgrundgesetzes handelt, gehört sie zur richterlichen Kognition des Staatsgerichtshofs [5]). Es

1) VU. §§ 51—53; vgl. hiezu auch das Gesetz betr. die Rechtsverhältnisse der Staatsbeamten vom 28. Juni 1876, Reg.Bl. S. 211 ff., insbesondere Art. 4.

2) Streich, Das württembergische Beamtengesetz vom 28. Juni 1876. Stuttgart 1876 S. 15 ff.

3) VU. § 53 Abs. 2.

4) Vgl. auch Bitzer, Regierung und Stände S. 88 Ziff. f.

5) VU. § 195: „. . . diese Behörde erkennt über Unternehmungen, welche auf den Umsturz der Verfassung gerichtet sind und über Verletzung einzelner Punkte der Verfassung“.

kann auch eine solche pflichtwidrige Handlung den Tatbestand einer Verfassungsverletzung im Sinne des § 195 VU. und einer allgemein strafrechtlichen Handlung darstellen. In diesem Falle wollte die Verfassungsurkunde in § 203 dem Staatsgerichtshof unter gewissen Umständen den Vorrang vor der ordentlichen Strafjustiz einräumen. Diese Bestimmungen sind aber durch die §§ 3 und 6 EG. z. RStPO. weggefallen, weil das Gerichtsverfassungsgesetz in § 14 die Staatsgerichtshöfe als besondere Gerichtshöfe nicht zugelassen hat [1]).

Eine andere Garantie für die Gesetzmäßigkeit einer Verordnung bildet die Gegenzeichnung und damit die Haftung der Minister für das Verordnete. Es hat sich neuerdings die Gewohnheit herausgebildet, daß K. Verordnungen von sämtlichen Ministern mitunterzeichnet werden, doch genügt zur Erfüllung der Vorschrift des § 51 VU. die Unterschrift des Ministers, in dessen Geschäftskreis der Gegenstand ausschließlich oder vorwiegend fällt [2]).

Dagegen gab die Unterzeichnung ministerieller Verfügungen durch untergeordnete Dienststellen schon Beanstandungen und Anlaß zu Interpellationen in der Abgeordnetenkammer: Die Ministerialerlasse müssen die garantierende Unterschrift des betreffenden Ministers selbst tragen, der die Verfügung trifft [3]).

Der König ist, wie schon oben kurz ausgeführt [4]), nicht bei allen Befehlen, die er als Staatshaupt erläßt, an die ministerielle Gegenzeichnung gebunden: Nach § 51 VU. müssen nur die Verfügungen, die die Staatsverwaltung betreffen, kontrasigniert sein. Dadurch qualifizieren sie sich erst als gültige Regierungsakte. Dagegen werden als eigentliche *Regierungsakte* nicht angesehen und bedürfen deshalb auch nicht der Gegenzeichnung diejenigen Handlungen, die als *persönliche Ehrenrechte* des Königs zu betrachten sind [5]). Hierher gehören die Verfügungen, die eine Standes-

1) So *Fleiner* S. 126; *Gaupp*, VU. S. 181; *Göz*, VU. S. 382 *Bazille* und *Köstlin*, VU. S. 196. Dagegen unrichtig: *Bitzer* S. 82.
2) Doch wurde gegen die Gewohnheit der Unterzeichnung durch alle Minister keine Einsprache erhoben.
3) Verh. d. K. d. A. 1833. II. Bd. 1, 2, gemischte Sitzung S. 12.
4) S. 30 bei Ziff. 1.
5) *Gaupp*, VU. S. 14 Ziff. 5.

erhöhung [1]), eine Aenderung in der Hofrangordnung, die eine Verleihung von Titeln ohne das entsprechende Amt [2]), eine Errichtung und Verleihung von Orden [3]) bezwecken. Desgleichen sind von der Ministerverantwortlichkeit und damit von Gegenzeichnung frei die Regelung der Interna der Mitglieder des Königshauses [4]) und die Anordnungen innerhalb des Hofstaates [5]). Was der König auf diesen Gebieten verordnen will, ist also weder an die ständische Mitwirkung noch an eine Gegenzeichnung gebunden; er bewegt sich hier absolut.

Bei der Beurteilung der Garantien der Gesetzmäßigkeit königlicher Verordnungen muß man aber immer von dem Gesichtspunkt ausgehen, daß die vornehmste Sicherheit für die Rechtmäßigkeit nicht das Institut der Gegenzeichnung, sondern das pflichtmäßige Ermessen des Königs ist, nur das zu verfügen, wozu er verfassungsmäßig berechtigt ist. Das wichtigste Korrektiv bildet das ständische Prüfungsrecht für alle einseitigen Willensäußerungen des Königs, die die Staatsverwaltung angehen. In dieser Richtung hat es sich als ständige Uebung herausgebildet [6]), daß der ständische Ausschuß in seinem Rechenschaftsbericht [7]) auch über das Resultat seiner Prüfung der im Regierungsblatt verkündeten Gesetze, Verordnungen und Verfügungen zu berichten hat. Zu dieser Prüfung ist der Ausschuß auch in der Zeit berufen, in der die Stände versammelt sind [8]).

8. Einen besonderen Streitpunkt in der Entwickelung des heutigen Verordnungsrechts bildete die Frage der rechtlichen Wirksamkeit der vor Erlaß der Verfassung vom 25. September 1819 ergangenen staatlichen Anordnungen. In der absoluten Zeit fehlt das Kriterium des formellen Gesetzes: die Mitwirkung der Stände bei der Feststellung des Gesetzesinhalts. Als man dann im Verfassungs-

1) Göz, Staatsrecht, S. 73, B.
2) Ebenda S. 74 Ziff. 2. 3) Ebenda S. 74 Ziff. 3.
4) VU. § 18; K. Hausgesetz v. 18. Juni 1828, Regierungsblatt S. 567; Bazille und Köstlin, VU. § 18 Note 2; Göz, St. R. S. 578 Ziffer 6, Absatz 2.
5) Vgl. Bazille und Köstlin, VU.
6) Bitzer, Regierungen und Stände S. 233 f.
7) VU. §§ 187, 191.
8) Verh. d. Abg.Kammer, 1851/53, I. Beilagenband S. 100, 5. Prot.-Bd. S. 3121.

staat an die Abänderung dieser früheren Normen herantrat, wurden über ihre rechtliche Bedeutung in der staatsrechtlichen Literatur vorzüglich zwei verschiedene Ansichten vorgetragen: Einmal wurde bei Abänderungen die Mitwirkung der Stände zu allen solchen Normen erfordert mit der Begründung: dem Landesherrn sei die gesetzgebende Gewalt ohne ständische Mitwirkung zugekommen, es sei damit jede vorkonstitutionelle Norm Gesetz in jedem Sinne. Damit seien sie, soweit sie mit einer ausdrücklichen Bestimmung der Verfassung in Widerspruch ständen, durch die derogatorische Klausel in § 91 VU. aufgehoben. Soweit dies aber nicht der Fall sei, seien diese Normen alle der „verfassungsmäßigen Revision" (§ 91 VU.) im Wege der formellen Gesetzgebung unterworfen [1]).

Eine andere schon von Mohl vorgetragene Ansicht hat weitere Beachtung gefunden als die erste; sie ist auch mehrfach in die spätere Literatur übergegangen und wird auch heute noch als allgemein richtig angenommen: es sind alle früheren landesherrlichen Bestimmungen, soweit sie noch in Wirksamkeit sind, unbesehen ihres Titels oder ihrer Form „welche itzt nur als Gesetze erlassen werden können, ebenfalls als solche anzusehen; diejenigen dagegen, welche gegenwärtig ihrem Inhalte nach die Regierung als einseitige Verordnungen erlassen dürfte, auch nur als solche gelten zu lassen" [2]).

Es fällt demnach eine vorkonstitutionelle Norm in Bezug auf ihre Abänderung usw. nur dann unter die Bestimmungen des § 88 VU., wenn der Gegenstand der Vorschrift zur Zeit ihrer Aenderung der Vereinbarung mit den Ständen unterläge. Auch für die landespolizeilichen Normen ist die Frage in dem zuletzt entwickelten Sinne geregelt worden durch Art. 54 Abs. 2 des Gesetzes betreffend Aenderung des Polizeistrafrechts bei Einführung des Strafgesetzbuchs für das deutsche Reich vom 27. Dezember 1871.

---

1) Sarwey, Staatsrecht S. 7. Zusatz 1, Ziff. 2.

2) Staatsrecht S. 70. Dieser Ansicht sind beigetreten: Gaupp, VU. S. 156, StR. 171 Ziff. 2; Göz, VU. S. 97, StR. S. 211 Ziff. 2; Wächter, Privatr. S. 30; Bitzer S. 283 Ziff. V und dort zit. ständ. Verh.

§ 7. Die Entwicklung im Landespolizeiwesen

Die Entwicklung des Verordnungsrechts auf dem Gebiete der Landespolizei ist für Württemberg von erheblicher Bedeutung gewesen. Sie soll deshalb zunächst betrachtet werden, ehe wir auf die wichtige Frage der Grenzregulierung zwischen den Gebieten der Gesetzgebung und Verordnung im nächsten Kapitel eingehen.

Im Gebiete des Landespolizeiwesens spielten sich vor Einführung des genannten Polizeistrafgesetzes vom 27. Dezember 1871 zwischen Staatsregierung und Kammern ständige Kompetenzstreitigkeiten ab. Sie sind zwar heute weggefallen, haben aber in der Entwicklungsgeschichte des heutigen Verordnungsrechts eine große Bedeutung gehabt.

Die Regierung erließ seit Bestehen der Verfassung im Gebiete der Landespolizei eine Reihe von Geboten und Verboten unter Strafandrohung entweder überhaupt ohne Legitimation durch ein Gesetz oder unter Berufung auf Art. 1 des Polizeistrafgesetzes vom 2. Oktober 1839 [1]). Allein die Stände wollten auch in dem erwähnten Art. 1 keine Rechtsquelle erkennen, aus der die Regierung ihre Verordnungs- bezw. Strafgewalt in Sachen der Landespolizei herleiten könne: „Der Satz des Art. 1 des Polizeistrafgesetzes:

> „„Uebrigens bleibt es den Polizeistellen vorbehalten, innerhalb ihrer gesetzlichen Zuständigkeit auf Uebertretung ihrer Anordnungen bestimmte Strafen festzusetzen““

habe nicht den Zweck die Bestimmungen des § 90 und des § 26 der Verfassungsurkunde aufzuheben. Von den Regierungskommissären sei bei den Verhandlungen von 1839 [2]) ausdrücklich erklärt worden . . . . daß im berührten Satze

1) Eine Zusammenstellung dieser Streitfälle seit 1823, in denen Regierung und Stände über die Grenze der Gesetzgebungs- und Verordnungsgewalt in Polizeisachen in Verhandlung traten, findet sich in dem Bericht der Staatsrechtlichen Kommission d. K. d. A. vom 12. August 1865 über die Frage, ob der Staatsregierung die Befugnis zustehe, in K. Verordnungen oder in Ministerialverfügungen allgemeine Androhung von Strafe, insbesondere mit Berufung auf Art. 1 des Polizeistrafgesetzes vom 2. Oktober 1839 zu erlassen: Ständische Verhandlungen 1862/65 1. Beil. Band, 5. Abt. S. 3661—3688.

2) Ueber das Polizeistrafgesetz von 1839.

den Polizeistellen keine Befugnis eingeräumt, sondern bloß ausgesprochen, wie gestraft werden solle, wenn sie innerhalb ihrer Zuständigkeit etwas verbieten“ [1]). Der folgende typische Fall gibt ein anschauliches Bild von dem Verlauf eines solchen Streites zwischen Regierung und Ständen [2]).

In einer Verfügung des Ministeriums des Innern vom 29. Juni 1841, Reg.-Bl. Nr. 26 S. 237 ff., über polizeiliche Maßregeln zur Verhütung von Unglücksfällen bei der Behandlung von Schießpulver, waren Verfehlungen gegen die aufgestellten Bestimmungen mit Strafe bedroht worden.

Der ständische Ausschuß sah sich nach seinem Rechenschaftsbericht vom 22. Oktober 1841 § 51 S. 133 ff. veranlaßt, in einer Note vom 16. September 1841 das betr. Ministerium um Erläuterung wegen der gedachten Verfügung zu bitten. Die ständische Note führt u. a. aus, die Verfügung einer Staatsbehörde sollte in dem Rechtszustande der Staatsbürger keine Veränderung treffen, das heißt, den Bürgern keine neuen Beschränkungen unter Strafandrohung auflegen. Dazu sei die Zustimmung der Stände umsomehr erforderlich, als der § 90 VU. vorschreibe, daß auch im Landespolizeiwesen die Regierung nur mit Zustimmung der Stände Gesetze erlassen und ohne diese Zustimmung nur die zur Handhabung dieser Gesetze erforderlichen Anordnungen und Anstalten treffen könne, und als ferner der § 26 VU. vorschreibe, daß niemand anders als in den durch das Gesetz bestimmten Fällen bestraft werden solle. Es sei im vorliegenden Falle nicht von einer Verordnung zu Handhabung eines Gesetzes die Rede, es würden vielmehr allgemeine, ganze Klassen von Staatsbürger verbindende Gebote und Verbote unter Strafandrohung erlassen, die noch nie bestanden hätten, und daher auch bis zur erfolgten Zustimmung der Stände hätten aufgehoben werden sollen.

Die ministerielle Antwortnote vom 30. September 1841 argumentiert dagegen, es folge daraus, daß eine Bestimmung mit Strafandrohung verbunden sei, noch nicht, daß sie der Gesetzgebung im Sinne des § 88 VU. angehöre, da es

1) Ständ. Verhandlungen a. a. O. S. 3663.
2) Ebenda S. 3664.

sich bei jeder Zwangsvorschrift der Staatsgewalt für den Fall ihrer Mißachtung von der Strafe des Ungehorsams handle. Es werde sich nicht behaupten lassen, daß der Verfügung der § 26 VU. entgegenstehe. Wenn man auch mit dem ständischen Ausschuß davon ausgehe, daß in der Regel und mit der im § 89 vorgesehenen Ausnahme in die bestehenden gesetzlichen oder erworbenen Rechte der Staatsbürger nur durch ein Gesetz eingegriffen werden dürfe, so werde sich andererseits nicht behaupten lassen, daß es zu den Rechten der Staatsbürger gehöre, gemeingefährliche Handlungen zu begehen, z. B. mitten in volkreichen Ortschaften Pulvermagazine zu halten. Es gehöre zum gesetzmäßigen Berufe der Polizei, die zur Verhinderung solcher Unglücksfälle geeigneten Maßnahmen zu treffen, ohne hiezu, sofern es sich nicht von einem Eingriff in die Rechte Einzelner handle, einer Mitwirkung der Gesetzgebung zu bedürfen. Wo aber jeder einzelne Polizeibeamte zum Schutze des Publikums Vorschriften zu geben befugt sei, könne noch mehr die Zentralpolizeibehörde für alle einzelnen Fälle Vorschriften erlassen. Es handle sich somit nicht von den §§ 88 und 89 VU., sondern von dem § 89, nämlich von der Handhabung des gesetzmäßigen Berufs der Polizeibehörden und von den hiezu erforderlichen Vorschriften und Anstalten.

Obzwar beide Kammern sich mit der Erklärung des Ministers nicht zufrieden gaben, kam es doch in der Folge nicht mehr zu einer gemeinschaftlichen Vorstellung bei der Regierung, und die Abgeordnetenkammer wiederholte in einer einseitigen Adresse den vom ständischen Ausschuß früher vertretenen Standpunkt.

Die Regierung tat ihrerseits das nämliche in einem Reskript des Geheimen Rats vom 26. September 1843, das der ständische Rechenschaftsbericht vom 31. Januar 1845 § 10 Ziff. 13 S. 22 mitteilte. Es könne, heißt es hier, nichts davon abhängen, ob das Gebot oder Verbot ganze Klassen von Staatsbürgern betreffe oder bloß einzelne, denn es könne in den Bestimmungen der §§ 89 und 90 VU. kein Grund liegen, eine Grenze zwischen Gesetzgebung und Verordnung in der Zahl der berührten Personen zu suchen. Das Recht,

die Uebertreter von polizeilichen Anordnungen mit Ungehorsamsstrafen zu bedrohen, habe in Art. 1 des Polizeistrafgesetzes von 1839 seine Begründung.

Die staatsrechtliche Kommission der Abgeordnetenkammer konnte zwar gerade die Wirkung des genannten Artikel 1 PStrG. nicht anerkennen, doch wurde in der Kammer der Gegenstand deshalb verlassen, weil die Regierung nicht ausdrücklich um die Vorlage der beanstandeten Ministerialverfügung zur Verabschiedung mit den Ständen gebeten worden war [1]).

Der ständische Kommissionsbericht v. 12. VIII. 1865, dem dieser Auszug entnommen ist, bringt noch eine Reihe ähnlicher Beispiele und kommt zu dem Ergebnis [2]), daß es eine Aufgabe der Gesetzgebung sei, den Umfang der Polizeistrafgewalt und die einzelnen Straftaten genau zu bestimmen. Desgleichen müsse sie für die Ausmessung des Strafübels im einzelnen Falle ein den gehörigen Spielraum gewährendes Strafmaß erteilen. Zur Ausführung dieses Gedankens wolle die Kammer die Staatsregierung um die „Einleitung" zur Verabschiedung eines umfassenden Polizeistrafgesetzes bitten [3]). Dieser Antrag wurde auch nach kurzer Debatte in der Abgeordnetenkammer am 18. August 1865 angenommen [4]).

Das Gesetz kam dann sechs Jahre später, wie bemerkt, anläßlich der Einführung des RStGB mit dem Landspolizeistrafgesetz vom 27. Dezember 1871 im wesentlichen unter den Gesichtspunkten zustande [5]), die in dem oben zitierten Kommissionsbericht als Forderungen an die Gesetzgebung gestellt wurden.

In den Motiven zu dem Entwurf ist bezüglich des erörterten Streitpunktes bemerkt [6]): „In Württemberg wurde dieses Verordnungsrecht (in Polizeisachen) tatsächlich vielfach geübt, nicht ohne daß bei einzelnen Anlässen die Befugnis der Regierung hiezu beanstandet worden wäre und bildete es

---

1) Ständ. Verh. cit. S. 3667. 2) Ebenda S. 3688.
3) Die Kammern haben erst durch Art. 6 Verfassungsgesetz v. 23. Juni 1874 das Initiativrecht zu Gesetzen erhalten.
4) Verh. d. K. d. A. 1862/65 VI. Prot.Bd. S. 4769—4771.
5) Verh. d. K. d. A. 1870/72, I. Beil.Bd. 1. Abt. S. 516.
6) Verh. d. K. d. A. 1870/72, a. a. O. S. 329 fg.

insbesondere eine bestrittene Frage, inwiefern der Artikel I des Polizeistrafgesetzes v. 2. Okt. 1839 den Behörden das Recht verschafft, allgemeine Anordnungen unter Strafandrohung zu erlassen. Die Einführung des Reichs-Strafgesetzbuches dürfte den Anlaß geben, diesen Gegenstand in angemessener Weise zu regeln und sollen hiezu die Vorschläge des Entwurfs in den Artikeln 48—54 dienen".

Der Differenzpunkt ist jetzt beseitigt durch den Abschnitt 29 des zweiten Teils des RStGB. und durch Art. 51 des württembergischen Pol.StrGB. 1871 der bestimmt:

„Wo das (Reichs)Strafgesetzbuch oder das gegenwärtige Gesetz auf Polizeiverordnungen, polizeiliche Vorschriften oder Anordnungen bezug nimmt, oder solche voraussetzt, können dieselben durch königliche Verordnung oder Ministerialverfügung erlassen werden".

Beide Gesetze gehen davon aus [1]), daß

1) das Verordnungsrecht in Polizeisachen durch eine ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung bedingt ist,

2) daß das Gesetz selbst die Strafe für die Nichtbeachtung der innerhalb dieser Grenzen erlassenen Verordnungen und Verfügungen festzusetzen hat,

3) daß außerhalb dieser Grenzen keine Verordnungen und Verfügungen mit der Wirkung einer Bestrafung für den Uebertretungsfall erlassen werden können.

Somit ist heute für Württemberg feststehend, daß allgemeine Anordnungen der Staatsgewalt mit Strafdrohung gegen Uebertretung nur infolge gesetzlicher Ermächtigung oder durch Gesetz selbst möglich sind [2]).

---

1) Verh. d. K. d. A. 1870/72, I. Beil.Bd. 1. Abt. S. 516; Bitzer, Reg. u. St. S. 277 fg.

2) Bitzer S. 278, 284; Göz, VU. S. 155 ff.; StR. S. 216 Abs. 3; Gaupp, StR. S. 175, Abs. 3; Bazille und Köstlin, VU. S. 93.

3. Kapitel

Ueber die Grenze von Gesetz und Verordnung in Württemberg

§ 8. § 88 VU. und die „Freiheit und Eigentumformel"

Wenn nun als feststehend betrachtet wird, daß nach württembergischem Verfassungsrecht Verordnungen contra oder praeter legem (abgesehen von dem Notverordnungsrecht) nicht möglich sind, weil eine allgemeine Delegation nicht vorhanden ist, wenn andererseits die Annahme gerechtfertigt erscheint, daß der König überall da zur Erlassung von allgemeinen Regeln zuständig ist, wo im Sinne der §§ 85 und 88 oder nach anderen ausdrücklichen Bestimmungen in der Verfassungsurkunde keine ständische Mitwirkung zu Erzeugung von gültigem Staatswillen erfordert wird [1]), so erhebt sich die wichtige Frage: In welchen Fällen ist denn überhaupt der formellgesetzliche Weg zu betreten?

So einfach und natürlich die Frage ist: es läßt sich eine genügende Antwort aus den Bestimmungen der Verfassungsurkunde doch nicht so leicht finden; auch ist noch in keinem Spezialgesetz eine solche Kompetensbegrenzung versucht worden. In unserer heutigen Verfassung fehlt es selbst an einem Versuch, die ständischen Rechte zu katalogisieren, wie das in

1) Die Mitwirkung der Stände bei Gegenständen der Rechtslegung ist in den folgenden Paragraphen der Verfassungsurkunde festgesetzt: § 2 (bei Landkauf in Verbindung mit §§ 110, 111; bei Tausch in Verbindung mit §§ 85, 103, 107) weiter in §§ 13, 23 (reichsrechtlich überholt), 41 (in Verbindung mit §§ 39, 40), 64, 65, 85, 88, 90, 91, 104, 107—111, 116, 124, 176. 181. Die Mitwirkung bei den formellen Gesetzerfordernissen ist nach den §§ 161 und 172—183 geregelt.

den Verfassungen anderer deutscher Staaten mitunter sehr präzis geschehen ist, z. B. in Bayern [1]), Sachsen [2]), Baden [3]), Hessen [4]), Sachsen-Weimar [5]) usw.

Auch in Preußen fehlt wie in Württemberg in der Verfassung eine den vorgenannten Staaten eigentümliche Bestimmung. Arndt wollte in seinem oben genannten Kommentar zur preußischen Verfassung [6]) diesen Mangel dadurch abstellen, daß er aus der preußischen Verfassungsurkunde alle diejenigen Gegenstände zusammenstellte, die in den einzelnen Artikeln ausdrücklich zur formellen Legislative gezogen wurden: denn in diesen Einzelnormen, die durch die ganze Verfassung zerstreut liegen, wolle die preußische Urkunde die ständischen Rechte exakt aufzählen. Zustimmung hat diese sogenannte kasuistische oder Enumerationstheorie Arndts namentlich bei Rehm [7]) gefunden. Anschütz hält dagegen diesen Versuch für gezwungen, weil die Bestimmungen, in denen die preußische Verfassungsurkunde ein Gesetz fordert, nicht an einer Stelle zusammengefaßt sind etwa nach der Art des großen Katalogs der Reichskompetenzen in Art. 4 der RV.. Sie seien nicht als erschöpfende Aufzählung, sondern nur exemplifikativ zu verstehen. Insbesondere gründet er aber seine ablehnende Beurteilung des Arndtschen Versuchs darauf, daß die Regelung des Privatrechts in Preußen von keinem solchen Spezialvorbehalt der ständischen Mitwirkung zugewiesen sei [8]) Das sind Gründe beachtenswerter Natur.

1) VU. Titel VII § 1: „Die Kammern können nur über jene Gegenstände in Beratung treten, die in ihren Wirkungskreis gehören, welcher in den §§ 2—9 näher bezeichnet ist."

2) VU. § 79: „Die Angelegenheiten, welche vor die Ständeversammlung gehören, sind in dieser Verfassungsurkunde bestimmt vorgezeichnet . . . ."

3) VU. § 50: „Die Stände können sich nur mit den nach gegenwärtigem Grundgesetz zu ihrer Beratung geeigneten oder vom Großherzog besonders an sie gebrachten Gegenständen beschäftigen."

4) VU. § 66: „Die Stände sind nur befugt, sich mit denjenigen Gegenständen zu beschäftigen, welche die nachfolgenden Artikel zu ihrem Wirkungskreis verweisen."

5) VU. § 3: „Alle dem Landtag zukommenden Rechte können nur in der Art und unter den Bedingungen ausgeübt werden, wie solches in gegenwärtiger Verfassungsurkunde vorgeschrieben ist."

6) S. 39, 138; diese Aufzählung auch bei Bornhak, Preußisches Staatsrecht I. S. 505 und Anschütz, Theorien S. 36.

7) Verwaltungsarchiv, Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit, Berlin 1906, Band 14, S. 355.

8) Theorien, S. 35, 39.

Mit den gleichen Argumenten, wie sie Anschütz anführt, könnte man auch einem Versuch begegnen, aus der württembergischen Verfassung durch Enumeration die ständische Kompetenzgrenze bestimmen zu wollen Auch hier tragen die Beispiele [1]), die die Verfassung als ständischen Gesetzesvorbehalt bezeichnen, eher den Charakter der Exemplifikation an den wichtigsten Gegenständen als den der Vollständigkeit überhaupt. Ebenso wie in Preußen, fehlt auch bei uns eine Klausel über die Regelung privatrechtlicher Verhältnisse, die die Regierung noch nie durch einseitige Verordnung vornehmen wollte, zu Gunsten der Stände.

Dagegen kann nicht bestritten werden, daß diese Kasuistik als ein wichtiges Beweisstück dafür dienen kann, nach welchen großen Gesichtspunkten sich die Redaktoren der Verfassungen die Scheidung der Kompetenzen gedacht haben: Es wird sich für manche strittigen Fälle des heutigen württembergischen Staatslebens ein Analogon in der VU. von 1819 finden lassen, das geeignet ist, den Streitpunkt zu beseitigen.

Ueber den Wirkungskreis der Kammern sagt § 88 VU. lediglich: Ohne die Beistimmung der Stände kann kein Gesetz gegeben, aufgehoben, abgeändert oder authentisch erläutert werden.

Auf die Auslegung des Wortes „Gesetz" im § 88 VU. kommt es hier jetzt hauptsächlich an, wenn man die Zuständigkeit der Volksvertretung und die selbständigen Rechtssatzungsbefugnisse des Regenten erforschen will.

Der Sinn des Wortes in seiner formellen Bedeutung ist heute für den konstitutionellen Staat unbestritten: Gesetz i. f. S. bedeutet diejenige, innerhalb der einzelstaatlichen Autonomie erlassene, oberste und allgemein verpflichtende Norm des Staates für alle, an die sie sich wendet, die unter Mitwirkung der Landstände vereinbart, unter Gegenzeichnung eines verantwortlichen Ministers vom König sanktioniert und formgerecht verkündet worden ist. Der Paragraph könnte sagen, wenn man dem Wort überhaupt einen formellen Sinn in diesem Zusammenhang beimißt [2]): Ohne die Beistimmung der

1) Vergl. S. 47 mit Note 1.
2) Göz, Verfassungsurkunde S. 154; dessen Staatsrecht S. 210 ff.

Stände stellt sich keine Rechtsregel als höchster, unverantwortlicher Staatswille dar, der nur sich selbst abändern kann. Weiter: Jeder schon in Gesetzesform vorliegende Befehl, welche Interessen er auch immer regelt oder geregelt hat, unterliegt bei seiner (formellen) Aufhebung, Abänderung oder Erläuterung der ständischen Mitwirkung.

Setzt man diesen formellen Sinn in den § 88 ein, so erscheint er mit einem eigenartigen, tautologischen Ballast: Es kann nämlich dann ohne die Beistimmung der Stände nichts vereinbart werden, was der Beistimmung der Stände bedarf. Man sieht daraus, daß die Autoren der Verfassung diesen bloßen formellen Sinn dem Worte Gesetz in § 88 nicht haben beilegen wollen [1]).

Bis hierher treten einer Auslegung des § 88 keine Schwierigkeiten entgegen. Anders wird es, wenn man die Frage stellt: Was ist die Bedeutung des Wortes Gesetz in materiellem Sinne? Welche staatlich zu regelnden Gegenstände müssen notwendig als Gesetze in formellem Sinn erscheinen um allgemeinverbindlichen Staatswillen darzustellen? Der Paragraph und die Verfassungsurkunde überhaupt geben zu dem Wort keine authentische Erläuterung; auch von der neueren Gesetzgebung ist sie nicht versucht worden. Zwar bringt der Art. 2 des EG. zum BGB. die Definition: „Gesetz ist jede Rechtsnorm", aber mit dieser Bestimmung ist bei der Auslegung des § 88 ersichtlich nichts gewonnen. Außerdem ist die Sprache der Verfassungsurkunde nicht die der konstitutionellen Legislative, die bis heute nahezu ein Jahrhundert hinter sich hat, sondern sie ist die der altständischen Verfassungsperiode, und unter diesem Gesichtspunkte gewinnt man eher den Begriff, für den „Gesetz" im § 88 steht.

J. J. Moser sagt: „Gesetze seynd landesherrliche Be-

1) Auf diesen Umstand bei der Exegese einer Anzahl von Paragraphen aus den deutschen Verfassungen ist, seitdem durch Laband (das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preußischen Verfassungsurkunde, Berlin Guttentag 1871, S. 3 ff.) der Begriff des formellen und materiellen Gesetzes ausgebildet wurde, häufig verwiesen worden. Vgl. Anschütz, S. 28, Abs. 3; s. auch S. 29 mit Note 57 gegen die Behauptung Arndts dem Worte Gesetz in § 62 der pr. VU. komme bloß die formelle Bedeutung zu.

fehle, Verordnungen, Gebote und Verbote, welche entweder alle Landesunterthanen, oder doch eine gewisse Klasse derselben verbinden. — Landesherrliche Reskripte, Dekrete und dergl., welche in einem einzelnen Falle ergehen, machen also kein eigentliches Gesetze aus“ [1]).

Es sind damit Gesetze im Sinne der vorkonstitutionellen Staatsperiode und im Sinne des § 88 VU. alle diejenigen obrigkeitlichen Rechtsregeln, die eine Allgemeinheit verbinden und die nicht in einzelnen Fällen ergehen.

Zunächst ist klar: wenn man für Gesetz im § 88 VU., also für Gesetze in materiellem Sinne eine engere Definition setzt als die: Rechtssatz, der irgendwie in das geltende öffentliche oder private Recht des württembergischen Volkes eingreift, von staatswegen und allgemeinverbindlich angeordnet, daß dann eine Sphäre im öffentlichen oder privaten Rechtsleben übrig bleibt, deren Regelung nicht der Gesetzgebung i. f. S. zuzukommen braucht, die auch auf eine andere Weise, etwa im Verordnungsweg, verbindlich normiert werden kann.

Anstelle des Wortes Gesetz steht nun in § 65 der oktroyierten Verfassung Badens vom 22. August 1818 die Formel, Rechtssatz, der in die Freiheit der Personen oder das Eigentum der Staatsangehörigen eingreift. Aehnlich heißt es in § 2 Titel VII der bayerischen Verfassung vom 26. Mai 1818 und anderwärts.

Wie steht es nun in Hinsicht einer intensiven oder extensiv Interpretation des § 88 VU.?:

Die Vorgänger des Paragraphen weisen eine Fassung auf, bei der man an eine engere Umschreibung des Gebietes denken muß, das der formellen Legislative vorbehalten ist, soviel ergibt ihre einfache Betrachtung die unten gemacht werden soll. Auch die äußeren Umstände, unter denen die früheren Entwürfe der württembergischen Verfassungsurkunde zustande kamen, lassen eine absichtliche und willkürliche

1) Von der Landeshoheit in Regierungssachen, Frankfurt und Leipzig 1772, Kap. 4, § 29.

Einschränkung der ständischen Befugnisse wohl vermuten: es ist bekannt, daß sich gerade Württemberg gegen Preußen und Oesterreich auf dem Wiener Kongreß im Komite für die deutschen Angelegenheiten im Jahre 1814 ansdauernd und auch mit Erfolg gesträubt hat, die Festlegung eines Minimums an ständischen Befugnissen, als die Rechte eines jeden Landesherrn kränkend, in den Bundesvertrag aufzunehmen, und daß es die Fixierung eines solchen Minimums „notwendig" einem jeden Staat selbst überlassen wollte.

Was sagen nun die Vorgänger der heutigen Verfassungsurkunde, aus denen heraus der Geist unseres Staatsgrundgesetzes erwachsen ist?

Der Verfassungsvorschlag, den König Friedrich am 15. März 1815 den Ständen, die bereits nach den Normen des Vorschlags einberufen worden waren, oktroyieren wollte [1]), bestimmte in § 35 daß ohne deren Zustimmung kein neues, „die persönliche Freiheit und das Eigentum oder die Verfassung betreffendes Gesetz zustande kommen könne". Dieser Rechtssatz ist der erste Vorläufer des heutigen § 88 VU. Mit ihm erscheint eine Formel im württembergischen Verfassungsrecht, die später in anderen deutschen Monarchien — in Württemberg nicht so sehr [2]) — der Gegenstand zahlreicher Kontroversen war. In den deutschen Verfassungen trat sie früher in dem nassauischen Verfassungspatent vom 1. September 1814 auf [3]).

Ueber die Bedeutung der Formel begegnen sich in der heutigen Literatur vorzüglich zwei Ansichten, die sich dadurch unterscheiden, daß sie ihr eine geringere oder größere Kraft

1) Abdruck bei Fricker, VU. S. 9.
2) Vgl. oben S. 14.
3) Vorher hatte die Formel in der deutschen Rechtsgeschichte bereits eine tausendjährige Vergangenheit allerdings unter anderen staatsrechtlichen Verhältnissen. Sie erscheint zuerst in einem Justizverwaltungsakt Karls des Großen, in dem capitulare missorum Aquisgranense aus dem Jahre 810: „Ut ante vicarium et centenarium de proprietate aut libertate iudicium non terminetur aut adquiratur nisi semper in praesentia comitum": Monumenta Germaniae historica, legum sectio II, capitularia regum Francorum, herausgegeben von Boretius, 2. Aufl. Hannover 1883, S. 153. Fr. Rosin, Gesetz und Verordnung nach bad. Staatsr., Freiburger Abhandl. Karlsruhe 1911, S. 15, mit Note 1, 31 ff. — Abdruck des nassauischen Patentes: Zachariae, Die Verfassungsgesetze der Gegenwart, Göttingen 1855.

beimessen, das Wesen des materiellen Gesetzes, seiner Art und seinem Umfange nach zu charakterisieren. Dabei wird eine weite Auslegung, u. A. vertreten von Anschütz [1]), van Calker [2]), Meyer-Anschütz [3]), H. Rosin [4]), Seydel [5]). Sie geht davon aus, daß sie eine Definition des materiellen Gesetzes überhaupt gebe. Das Gesetz sei staatlich garantiertes Gebot und Verbot, dessen Wesen sich darin erschöpfe, Eigentum und Freiheit zu betreffen, andere Gesetze gebe es überhaupt nicht.

Mit der Annahme der Richtigkeit dieser weiten Auslegung und in Verbindung damit, daß ihre spätere Ersetzung durch das Wort Gesetz in § 88 VU. 1819 keinen materiellen Unterschied bedeute, wäre für die folgenden Ausführungen das Resultat gewonnen, das wir hier suchen: die Bedeutung des Wortes Gesetz in § 88 der VU. wäre definiert und damit der Wirkungskreis der Stände bestimmt für alle Rechtssätze, die Eigentum und Freiheit betreffen, die übrigen könnten durch königliche Verordnung geregelt werden.

Es sprechen aber schwerwiegende Momente gegen diese Auslegung und lassen eine engere richtiger erscheinen, von der sogleich zu sprechen sein wird. Aber trotz dieser Quasibeschränkung der ständischen Kompetenzen durch die Freiheit- und Eigentumsformel sind die württembergischen Kammern heute zur Mitwirkung bei allen möglichen Normen berufen, die irgendwie in den aktuellen Rechtszustand der Staatsbürger eingreifen. Es ist nämlich aus der Entstehungsgeschichte des § 88 zu zeigen, daß durch die Auflassung der Formel und ihre Vertretung durch den Ausdruck Gesetz schlechthin in der Verfassung von 1819 jede erzwingbare staatliche Forderung der ständischen Genehmigung überwiesen werden wollte [6]).

1) Theorien, S. 167 ff. desgl. in Grundzüge d. d. Staatsr., in Kohler-Holtzendorffs Enzyklopädie der Rechtswiss. Bd. 2, S. 594 ff.

2) In der krit. Viertelj. Schr. f. Gesetzgebung u. Rechtswiss. 3. Folge Bd. 10, 1904, S. 120.

3) Lehrbuch des deutschen StR, 6. Aufl. 1905, § 157 m. Note 6.

4) Das Polizeiverordnungsrecht in Preußen, 2. Aufl. Berlin 1895. S. 34, mit Anm. 2.

5) Bayer. Staatsr., 2. Aufl. Freiburg und Leipzig 1896, Bd. 2, S. 316, 318, 322 ff.

6) Teilweise a. A. über den Wert der Aenderung: Anschütz, Theorien, S. 170, Note 165. Dagegen wie im Text Hänel, Studien II, Das Gesetz

Zuvor sollen aber noch einige Gründe gegen die weite und für die engere Interpretation der Formel versucht werden [1]): es lassen sich wohl Rechtssätze denken, die es weder mit der persönlichen Freiheit noch mit dem Eigentum zu tun haben, auch die Verfassung nicht berühren und die doch Gesetze in einem materiellen Sinne sind; das sind z. B. alle diejenigen, die neue staatsbürgerliche Rechte begründen, besonders auch solche, die einen Schutz vor Naturgewalten oder vor bösgesinnten Mitbürgern errichten. Desgleichen gehören hierher Sätze aus dem privaten Recht, z. B. aus dem Familienrecht und aus dem Vertragsrecht. Auch die Normen des formalen Rechts sind solche, die nicht unmittelbar denen zugezählt werden können, die Eigentum und Freiheit betreffen. Es hat z. B. die ältere preußische Staatspraxis ihre Verpflichtung, das Gutachten der Provinziallandstände zu Gesetzen über Personen- und Eigentumsrechte einzuholen, bisweilen so eng aufgefaßt, daß sie Prozeßgesetze von dieser Verpflichtung ausnahm [2]). Endlich lassen sich auch aus dem Verfassungsrecht Beispiele von Rechtssätzen anführen, die weder das Eigentum noch die Freiheit betreffen, z. B. württ. VU. §§ 1, 2 Abs. 2, 4, 43, 53, 64 usw. Hier handelt es sich vorwiegend um Sätze organisatorischen Inhalts oder um Definitionen, die mit Freiheit und Eigentum nichts zu tun haben, und denen man die Rechtssatzqualität doch nicht wird absprechen können [3]).

---

in f. u. m. S., Leipzig 1888, S. 288 ff. Thoma, Ueber das landesherrliche Verordnungsrecht im Großh. Baden; Zeitschr. f. bad. Verwaltung u. Verwaltungsrechtspflege 37. Jahrg. Nr. 16, S. 94.

1) Für die engere Auslegung treten u. a. die folgenden Schriftsteller ein: Bornhak, Staats- u. Verw. R. des Großh. Baden, Hannover 08, § 19, E. A. Chr. (v. Stockmar), Studien über das preuß. Staatsr., II, in Aegidis Zeitschr. f. d. StR. u. Verw. Geschichte, Berlin 1867 I. Bd. S. 198, Gneist, Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, S. 71 ff. Hänel, Studien § 6, S. 147, § 17, S, 286. Jellinek, Gesetz und Verordnung, S. 109 ff., Thoma, Zeitschr. f. bad. Verw. u. Verw. Rechtspflege 06, S. 87, 91. Derselbe, Polizeibefehl in bad. Recht, Tübingen 06, S. 114 ff., Rosin, Fr. Ges. u. Verord, S. 73 § 15. Ebenda weitere Autoren für und gegen die weite Auslegung, S. 7, 10.

2) Anschütz, Theorien, S. 170, Note 167; Thoma, Ueber das landesherrliche Verordnungsrecht, a. a. O. S. 94 mit Note.

3) Dagegen würden andere Beispiele aus dem Verfassungsrecht gegen die weite Auslegung nicht geltend gemacht werden können. Vgl. Thoma, a. a. O. S. 86 Abs. 6, also für Württemberg etwa VU. §§ 5, 6, 7, 11, 12, 13 u. a. . Diese Normen handeln von den Personal- oder Besitzverhältnissen des Regenten u. betreffen deshalb auch Freiheit und Eigentum. Der Ar-

Endlich ist vorweg zu nehmen, worauf im folgenden noch einzugehen sein wird, daß die Entwicklungsgeschichte des § 88 für die engere Auslegung der Formel spricht.

Nach diesem scheint die Freiheit- und Eigentumsformel in der Tat geeignet, einen kleineren Kreis von Rechtsnormen zu umfassen, als es der Ausdruck Gesetz tut. Trotzdem kann die Frage aufgeworfen werden, ob die königlichen Redaktoren der Verfassungsurkunde von 1815 an die durch die Formel nicht berührten Gegenstände gedacht haben, wenigstens in dem Sinne, daß sie eine von der formellen Legislative freibleibende Sphäre staatlich zu organisierenden Lebens für die Verordnungsgewalt reklamieren wollten, oder ob sie bloß eine für die heutigen Begriffe nicht mehr ganz zutreffende Erläuterungen des materiellen Gesetzesbegriffs überhaupt geben wollten. Jedenfalls, wenn sie daran gedacht hätten, die formelle Gesetzgebung zu beschränken, so wäre die Fassung, die sie dem § 35 gegeben, doch unzweckmäßig und unglücklich gewesen. Man überlege: der königlichen Verordnungsgewalt wären zur selbständigen Regelung nur die seltenen Materien verblieben, die oben (S. 54) berührt worden sind. Es ist deutlich: in dem § 35 VU. 1815 wollte keine Zuständigkeit der Krone festgesetzt werden, denn damals aus dem Absolutismus heraus, als der König mit der Gewährung einer Staatsverfassung an das Volk herantrat, hätte sich die Verordnungsgewalt doch eine viel weitere Kompetenz abstecken können. Die Berater des Königs hätten, wenn eine Prärogative der Krone hätte statuiert werden sollen, mehr aus dem Vollen schöpfen müssen. Die Auslegung der Formel in engerem Sinne

---

gumentierung aus diesen Sätzen gegen die Formel liegt wohl ein Versehen zugrunde, wodurch der Begriff des materiellen Gesetzes zu eng gefaßt wird. Etwas ähnliches wahr auch schon bei Mohl festzustellen: materielle Gesetze sind dort „Befehle der Staatsgewalt, welche die Rechte der Bürger auf irgend eine Weise, sey es ausdehnend, sey es erläuternd betreffen". s. dessen StR. S. 67. — Der Mangel der Formulierung wird von Sarwey mit Recht darin gefunden, daß der Ausdruck „Bürger" einen Gegensatz zu dem Inhaber der Staatsgewalt andeutet: „Eine Vorschrift, durch welche die Willensfreiheit des Staatsoberhauptes beschränkt wird, ist gleichfalls Gesetz." StR. S. 5, N. 3. Damit kann gegen die Tauglichkeit der Freiheit- u. Eigentumformel, das Wesen des materiellen Gesetzes zu erfassen, nicht angeführt werden, daß sie sich nicht auf die Verhältnisse des Regenten erstrecke.

kommt nun allgemein zu dem Schluß, daß das ganze Gebiet der Gesetzgebung durch sie zerlegt würde; es werde eine trennende Grenze gezogen und diesem Zweck diene eben die Begriffsbestimmung: Freiheit und Eigentum. Obzwar nun die Formel nicht den ganzen Komplex von Rechten begreift, der im Staatsleben erscheint, scheint sie trotzdem nicht geeignet, dem König Rechte zu sichern. Jedenfalls, wenn sie berufen gewesen wäre, das ganze Gebiet der Rechtssetzung zu teilen, um die Krone zur Regelung eines Teils für zuständig zu erklären, wäre die Tätigkeit der königlichen Redaktoren eine Geschichte der verpaßten Gelegenheiten.

Wir gehen einen Schritt in der Entwicklungsgeschichte des § 88 der heutigen Verfassungsurkunde weiter:

§ 9. Die Formel in dem ständischen Verfassungsentwurf von 1816

Der ständische Verfassungsentwurf vom Jahre 1816 [1]) sieht in Kapitel X, § 1 folgende Regelung vor:

> „Ohne die Beistimmung der Landstände soll weder ein neues, die persönliche Freiheit, das Eigentum oder die Verfassung selbst betreffendes Gesetz gegeben, noch ein konstitutionsmäßig errichtetes Gesetz aufgehoben, abgeändert oder erläutert werden".

Der Paragraph nähert sich formell und materiell schon wesentlich mehr dem heutigen § 88, als es der erste Vorgänger tat. Er könnte füglich dessen Stelle in der Verfassung einnehmen, ohne daß die konstitutionelle Legislative des vergangenen Jahrhunderts in Württemberg wesentlich andere Bahnen eingeschlagen hätte. Die Abweichung von dem voraufgehenden § 35 ist damit erklärlich, daß das ständische Instruktionskomite, das den Verfassungsentwurf von 1816 vorbereitete, sich nicht streng an die analogen Bestimmungen des königlichen Entwurfs von 1815 halten wollte; es kam ihm darauf an, in seine Fassung alle brauchbaren Sätze aus der altständischen Verfassung zu übernehmen. Dieser Umstand

1) Abdruck bei Fricker, VU. S. 14.

ist zunächst nur von einer allgemeinen Bedeutung; er gewinnt aber an Wichtigkeit, wenn man hinzunimmt, daß sich der königliche Entwurf von 1817 und die heutige Verfassungsurkunde besonders bei den hier in Frage stehenden Paragraphen auf diesen landständischen Entwurf stützen.

Leider sind in den Kommissionsberatungen, in denen man sich über textliche Aenderungen an den Vorentwürfen der heutigen Verfassung verbreitete, häufig die Zusammenhänge verschwunden, die erkennen ließen, warum man sich gerade für eine andere als die überkommene Fassung entschied [1]). Für die Auslegung ihres Textes wären aber gerade diese Abänderungsvorschläge, von wem sie ausgegangen und wie sie motiviert wurden, von größtem Interesse.

Der zitierte § 1 des ständischen Verfassungsentwurfes repräsentiert sich inhaltlich als ein abgeschlossenes Ganzes dadurch, daß er in präziser Form von den Rechten der Landstände bei der Gesetzgebung spricht, während der vorhergehende § 35 das königliche Initiativrecht, die Sanktion und Promulgation der Gesetze und anderes einbezog. Er verbindet nicht, und das möchte einen Augenblick politisch und juristisch bedeutsam erscheinen, die Worte „Freiheit“ und „Eigentum“ durch die Konjunktion „und“, wie das der § 35 tat. Er bringt eine Aufzählung mit drei Substantiven, von denen jedes einzeln in die grammatikalische Konstruktion eingefügt oder aus ihr entfernt werden kann, ohne daß sie gestört würde: es darf ohne die Beistimmung der Landstände kein Gesetz, das „die persönliche Freiheit, das Eigentum oder die Verfassung“ betrifft aufgehoben usw. werden; § 35 zeigte dagegen die Fassung: „die persönliche Freiheit und das Eigentum, oder die Verfassung“.

Es könnte daher gefragt werden: handelt es sich nicht in dem vorhergehenden § 35 denn doch um ein wesentlich anderes, als im § 1 Kap. X? Wie dann, wenn der § 35 nur zwei Sphären staatlichen Lebens durch formelles Gesetz normiert wissen wollte, nämlich einmal die, in der man sich zugleich mit der persönlichen Freiheit und dem Eigentum des Staatsbürgers, das anderemal die, in der man sich mit der Ver-

1) Vgl. Fricker, VU. S. XVIII und XIX mit Note.

fassung beschäftigte? Die Frage läßt sich theoretisch nicht ganz vermeiden, ihre Beantwortung bietet aber keine Schwierigkeiten: Wäre es die Absicht des § 35 gewesen, nur solche Gesetze, die sich zugleich mit Freiheit und Eigentum der Staatsbürger befassen, der ständischen Mitwirkung zuzuweisen, so wäre überhaupt alles staatliche Leben der Normierung durch formelles Gesetz entrückt gewesen und nur noch die Aenderungen der Verfassung hätten der Vereinbarung mit den Ständen unterlegen. Es wäre nicht zu bestreiten, daß die Freiheit und Eigentumformel eine ganz außerordentliche Einschränkung der Materien beabsichtigte, die durch ein formelles Gesetz reguliert werden sollten! Man wird aber weiter zu der Frage gedrängt: Giebt es denn überhaupt Gesetze, die sich gleichzeitig mit der persönlichen Freiheit des Staatsbürgers und mit seinem Eigentum beschäftigen?

Keines! Es braucht wenigstens keines zu geben. Und darauf kommt es an.

Wenn die Regierung die Rechte am Eigentum regulieren wollte, so brauchte sie dazu keiner Volksvertretung, wenn sie Normen über die persönliche oder staatsbürgerliche Freiheit geben wollte, so brauchte sie wiederum keine, wenn sie nämlich Spezialgesetze aufstellte, die eine Verquickung beider Rechtssphären vermieden hätten.

Man sieht an solchen Konsequenzen, daß der § 35 VU. 1815 schon nichts anderes geben wollte, als § 1 Kap. X des Verfassungsentwurfes von 1816: Eine Aufzählung das Staatsleben angehender Gegenstände, deren allgemeinverbindliche Normierung aus der Mitberatung der Volksvertretung hervorgeht; eine Aufzählung die zwar nicht alle möglichen, aber doch ganz wesentlich alle diejenigen Gebiete erfaßt, auf denen die Staatsregierung mit irgend empfindlichen Eingriffen an die Untertanen herantreten kann. Das Auftauchen der Formel in dem ständischen Verfassungsentwurf gibt aber auch eine Sicherheit dafür, daß man ihr in der Zeit der Restauration nicht einen Sinn beigelegt hat, der geeignet war, das Gebiet der formellen Rechtslegung sehr zu beschränken. Immerhin, man hat auch im ständischen Instruktionskomite, das den Verfassungsentwurf von

1816 vorbereitete, an die Möglichkeit gedacht, daß es außer den Gebieten, die das Eigentum die Freiheit oder das Landesstatut angehen, innerhalb der Staatsgemeinschaft noch Rechtssätze geben kann, die sich mit fühlbaren Geboten und Verboten an das Staatsvolk wenden können und deren Normierung mit der vorgeschlagenen Fassung des § 1 einer ständischen Mitregulierung entzogen war. Das geht aus den §§ 2 und 3 Kap. X des Entwurfs hervor, in denen vom königlichen Verordnungsrecht gehandelt wird:

Zunächst gibt § 2 die generelle Ermächtigung zum Erlaß von Verordnungen aller Art wenn er bestimmt:

„Der Regierung steht hingegen frei, auch ohne landständische Mitwirkung Verordnungen zu erlassen um entweder die bestehenden Gesetze einzuschärfen, oder zu ihrer Vollstreckung genaue Anleitung zu geben, und die nötigen Anstalten zu treffen, oder für einzelne Verwaltungsgegenstände den Administrationsbehörden besondere Vorschrift zu erteilen."

Es handelt sich also hier zunächst bei der Einschärfung bestehender Gesetze um bloße Republikationen, dann um Rechtsverordnungen zur genaueren Anleitung bei der Vollstreckung von Gesetzen und endlich um Organisations- und Verwaltungsverordnungen, die die nötigen Anstalten zur Verwirklichung des Gesetzeswillens treffen oder die bloße Befehle, Dienstvorschriften oder Reglements innerhalb des Verwaltungsorganismus darstellen. —

Der § 3 Kap. X enthält dann eine genauere Umschreibung der Grenzen des königlichen Verordnungsrechts und gibt Sicherungen vor Uebergriffen der Exekutive:

„Es werden jedoch die Verordnungen immer so eingerichtet werden, daß sie weder in das Gebiet der eigentlichen Gesetzgebung eingreifen, . . . noch eine Einrichtung bezwecken, wodurch den Staatsangehörigen eine vorher ungewöhnliche Last aufgelegt würde . . . ."

Die Maßgabe des § 3, daß die Verordnungen immer so eingerichtet werden sollen, daß sie nicht eine Einrichtung bezwecken, wodurch den Staatsangehörigen eine vorher ungewöhnliche Last auferlegt würde zeigt, wie be-

merkt, daß sich die Autoren des ständischen Entwurfes darüber klar waren, daß sie mit der Freiheit- und Eigentumformel im § 1 Kap. X nicht alle möglichen Rechtssätze der Beistimmung der Landstände zugewiesen hatte, daß man mithin damals nicht der Ansicht war, daß sich das Wesen des Gesetzes darin erschöpfe, Eigentum und Freiheit zu betreffen.

§ 10. Die Formel im königlichen Verfassungsentwurf von 1817

Eine weitere und die letzte Vorstufe bis zur endgültigen Formulierung des § 88 im heutigen Verfassungstext ist der § 150 des Entwurfs zu einer Verfassung, den der König der Ständeversammlung am 3. März 1817 zur Beratung übergab [1]). Hier wird der Wirkungskreis der Stände gleichfalls unter Verwendung der problematischen Formel in einer ähnlichen Weise umschrieben, wie in § 1 Kap. X des ständischen Entwurfs von 1816:

> „Ohne die Beistimmung der Landstände kann kein neues Gesetz, welches die Landesverfassung selbst betrifft, oder die Freiheit der Person und des Eigentums der Staatsangehörigen zum Gegenstand hat, gegeben noch ein mit landständischer Mitwirkung gegebenes aufgehoben, abgeändert oder authentisch erläutert werden".

Man sieht, die rechtliche Bedeutung dieses Paragraphen des königlichen Entwurfs läßt sich kaum anders würdigen als diejenige seines Vorgängers aus dem ständischen Vorschlag. Ueber die Formulierung „die Freiheit der Person und des Eigentums", läßt sich nur das oben (S. 57 ff.) Gesagte wiederholen. Eine Restriktion der ständischen Kompetenzen durch die Konjunktion „und" konnte demnach nicht beabsichtigt sein. Doch könnte man immerhin eine Erklärung fordern, warum gerade die beiden königlichen Entwürfe der von 1815 und der von 1817 diese Formulierung zeigen, während der ständische Entwurf vom Jahre 1816 sie vermieden hat.

Es lassen sich hierüber nur Vermutungen aussprechen:

---

1) Abdruck bei Fricker, VU. S. 93.

Einmal möchte sich der Entwurf von 1817 naturgemäß mehr an den von 1815 angelehnt haben als an den ständischen von 1816, weil sie beide im Schoße des königlichen Kabinets ausgearbeitet worden sind, sodann kann nicht verkannt werden, daß es sich bei der Aufzählung der ständischen Kompetenzen tatsächlich um zwei verschiedene Rechtssphären handelt, die in den beiden königlichen Entwürfen richtig auseinander gehalten sind: Da ist auf der einen Seite das Landesgrundgesetz, das meist einen erhöhten Schutz vor Abänderungen genießt; es normiert beiderseitig rechtsverbindlich gerade das wichtigste Moment in einem konstitutionellen Staat, nämlich die Zuständigkeit der unmittelbaren Staatsorgane bei der Rechtssetzung. Es bildet die Basis, auf der sich das ganze Rechtsleben eines Volkes abspielt und es liegt in der Natur dieses Umstandes begründet, daß man an eine Verfassungsänderung viel schwerer herantritt, als an die Abänderung eines Spezialgesetzes. Gerade weil die Verfassung die vorzüglichsten Rechte und Pflichten von Regent und Volk regelt, betrifft sie eigentlich praktisch jedermann. Rechtssätze dagegen, die Freiheit und Eigentum angehen, stehen im allgemeinen nicht unter dem erhöhten Schutz der Verfassung. Sie befassen sich nicht mehr grundsätzlich mit dem wichtigen Gegenstand der Gewaltenteilung. Sie regeln vielmehr als Individualgesetze die einzelnen Beziehungen der Staatsgenossen untereinander oder zum Staat und betreffen trotz ihres allgemeinen Charakters häufig nur bestimmte Klassen des Volkes. Durch diese verschiedene Bedeutung der beiden Rechtssphären ist die Zusammenfassung der Gegenstände über Eigentum und Freiheit gegenüber denen des Landesgrundgesetzes erklärlich und die Formulierung in den beiden königlichen Entwürfen verständlich.

Wenn nun auch, wie ausgeführt wurde, die Zuständigkeit der Kammern im königlichen Entwurf von 1817 ebensoweit geht, wie im ständischen von 1816, so kann man das von der Kompetenz der Verordnungsgewalt nicht sagen. Darin ist kein Widerspruch enthalten: es brauchen die beiden den geschriebenen Staatswillen vorstellenden Rechtsquellen Gesetz und Verordnung nicht alle denkbaren staatlichen Hoheits-

rechte festzulegen, dies weder einzeln noch zusammen. Es kann also wohl die ständische Kompetenz in den beiden Entwürfen die gleiche geblieben sein, während die Verordnungsgewalt sich weitere Grenzen gesteckt hat. Tatsächlich hat sie auch in § 151 des Verfassungsentwurfs von 1817 einen weiteren Wirkungskreis als in den korrespondierenden früheren Paragraphen und ebenfalls einen weiteren als nach der heute gültigen Ordnung in § 89 VU. .

Der § 151 lautet: „Der König hat aber das Recht, die zur Vorbereitung und Vollstreckung der Gesetze notwendigen Verordnungen zu erlassen und die zu gleicher Absicht erforderlichen Anstalten zu treffen.

Jede Verordnung, welche bloß zu Vorbereitung und Handhabung der Gesetze dient, oder aus der Natur des Verwaltungs- und Aufsichtsrechtes abfließt, hat sogleich nach ihrer Bekanntmachung Kraft. Eine solche Verordnung kann, wenn durch sie weder ein verfassungsmäßiges Volksrecht noch ein bestehendes Gesetz gekränkt wird, wohl Gegenstand der Bitte um Abänderung oder Zurücknahme, nie aber Gegenstand einer rechtlichen Beschwerde werden. . . ."

Unzweifelhaft ist zwar ein Verordnungsrecht, das der Vorbereitung von Gesetzen dient und das von der Staatsregierung unbestritten aufrecht erhalten werden kann, wenn es weder ein verfassungsmäßiges Volksrecht noch ein bestehendes Gesetz kränkt, kein Verordnungsrecht contra, sicher aber praeter legem. Als ein solches qualifizierte es sich auch während der Zeit seiner Geltung, die der König einseitig bestimmte, bis zum Erlaß der Verfassung von 1819. Die rechtliche Wirkung dieses Verordnungsrechtes blieb zwar in der Folge nicht unbestritten; trotzdem gründete aber die Regierung ein unbeschränktes Organisationsverordnungsrecht auf den § 151. Das wurde in den Kammerverhandlungen bei Beratung der Verfassungsproposition im Jahre 1819 hervorgehoben [1]). Der Vizepräsident Weishaar erklärte dort: die §§ 150 und 151 machten gradezu alle Mitwirkung der Stände bei der Gesetzgebung illusorisch. In

1) Ständ. Verh. 1819 Port. XII S. 110, 111. Fricker, VU. S. 212.

diesen Paragraphen seien als Gegenstände der Gesetzgebung außer Landesverfassung bloß Rechte der Einzelnen ausgehoben und das gemeine Wesen, was gerade Verwaltungsnormen nötig mache, ausgeschlossen worden. Das was der § 150 einräume, nehme wieder der unmittelbar folgende § 151. Gerade dieser Entwurf, welcher dem König das einseitige Gesetzgebungsrecht in Anschauung der Verwaltungsnormen gebe, habe die Regierung befugt, die gegenwärtigen Einrichtungen zu treffen [1]), während die Propositionen [2]) allgemein, ohne Ausnahme von „bloßen Verordnungen" den Ständen das Mitwirkungsrecht bei der Gesetzgebung einräumten [3]).

§. 11. Die Verfassungsproposition und -Urkunde von 1819

Der Bericht der sieben ständischen Mitglieder der sogenannten gemeinsamen Kommission [4]), der die Verfassungsproposition von 1819 an das Plenum begleitete, enthält zu unseren Betrachtungen wichtiges Material. Er äußert sich allgemein über die Auffassung von der Gewaltenteilung [5]):

> „Die Ausübung der Staatsgewalt gebührt in einem monarchischen Staate dem Regenten. Ueber die Formen, an welche sich diese Gewalt zu halten hat, in Feststellung, Anwendung und Vollziehung der Gesetze und über den Anteil, welchen durch die Stände das Volk an der Festhaltung der Gesetze zu nehmen hat, muß die Verfassung genaue Bestimmungen enthalten."
>
> „Die Kommission glaubt, daß diese Bestimmungen in dem von ihr beratenen Vorschlage so deutlich, so unumwunden und so umfassend ausgesprochen seien, als nur immer erwartet werden kann."

---

1) sc. Die Organisationsedikte über die Neueinteilung des Königreichs, die vom 5. Juli 1817—10. Juni 1819 (während der Periode absoluter Regierung) ergingen und die einen besonderen Streitpunkt bei Errichtung der Verfassung ausmachten; vgl, Ständ. Verh. 1819 Prot. XII, S. 110 ff., ebenda, XIV, S. 64 ff., 83, ebenda, XVI, S. 6, 38; Fricker, VU. S. 211, 255, 265, 287, 302.

2) Verf. Prop. der gemeinsch. Komm. v. 1819.

3) Vgl. Hänel, Studien, S. 288 ff.

4) Ständ, Verh. 1819, Prot. X, S. 56 ff. Fricker, VU. S. 168.

5) Ebenda 1819, Prot. XVI, S. 46 ff, Fricker, a. a. O. S. 188.

Speziell zu unserem Thema fährt der Kommissionsbericht fort [1]):

„Was das Recht der Gesetzgebung betrifft, so ist den Ständen die vollständige Mitwirkung durch den § 83 zugesichert [2]). Nur solche Verordnungen, welche auf Vollstreckung und Handhabung der Gesetze gehen, oder welche in Notfällen die Sicherheit des Staates erforderlich macht, können nach § 84 ohne Mitwirkung der Stände erlassen werden [3]). Es bedarf nur einer Vergleichung dieser beiden Paragraphen mit den §§ 150 und 151 des Verfassungsentwurfs vom Jahre 1817, um die hierher gehörigen Vorschläge der Kommission zu rechtfertigen; daß auch in Gegenständen, welche das Landespolizeiwesen betreffen, die gleiche verfassungsmäßige Mitwirkung der Stände stattfinde, ist alles, was die Verfassungsurkunde in dieser Hinsicht auszusprechen hat. . ."

Im Plenum der konstituierenden Versammlung wurde über den § 83 [4]) der Proposition am 16. September 1819 verhandelt. Das amtliche Protokoll aus den „Verhandlungen in der Versammlung der Landstände des Königreichs Württemberg im Jahre 1819 [5])" äußert sich aber hierüber lediglich:

„§ 83 lautet folgendermaßen:

„Ohne die Beistimmung der Stände kann kein Gesetz gegeben, aufgehoben, abgeändert oder authentisch erläutert werden".

„Auch dieser Paragraph wird ohne einige Bemerkung unter mehrfältigen Aeußerungen von Zufriedenheit und Dank angenommen".

„§ 84 wird verlesen . . . . usw".

Aus diesem knappen Kammerbericht geht hervor, daß man in der Versammlung der Repräsentanten mit den Anschauungen der Kommission, wie sie in ihrem Bericht an das Plenum oben [6]) wiedergegeben sind, allseitig einverstanden war. Und weil sich der Wortlaut der „mehrfältigen Aeuße-

1) Ständ. Verh. a. a. O. S 47, Fricker, S. 189.
2) § 83 der Verfassungsproposition; identisch mit § 88 der VU.
3) § 84 der Verfassungsproposition; identisch mit § 89 der VU.
4) Ueber die Nummerierung der Paragraphen vgl. unten S. 67 m. N. 1.
5) Protokoll XX, S. 97, Fricker, VU. S. 365; bei Fricker sind die Paragraphentexte weggelassen; vgl. S. 205 mit Note.
6) S. 63 fg.

rungen von Zufriedenheit und Dank" aus dem Material des amtlichen Kammerbericht nicht entnehmen läßt, muß man auf die Ausführungen des Kommissionsberichtes zurückkommen, wenn man die Voraussetzungen beurteilen will, von denen die damaligen Gesetzgeber erfüllt waren, als sie den materiellen Inhalt der §§ 35 (von 1815), § 1 Kap. X (von 1816), § 150 (von 1817) auf den § 88 der heutigen Verfassungsurkunde übertrugen.

Soviel ist zunächst gegeben: der Ausdruck „Freiheit und Eigentum", den der der Verfassungsproposition von 1819 zugrunde gelegene königliche Entwurf von 1817 im § 150 noch zeigt, wurde von der gemeinschaftlichen Kommission aufgegeben und an seiner Stelle das Wort „Gesetz" verwendet. Gerade in diesem Fall wäre es nun von großer Bedeutung zu wissen, warum die beiderseitigen Kommissäre die alte Fassung verließen und sich auf die heutige einigten. Leider fehlen darüber, wie schon oben bemerkt [1]), die Protokolle aus den Kommissionsverhandlungen. Wir müssen uns deshalb an den Kommissionsbericht zur Verfassungsproposition halten:

„Was das Recht der Gesetzgebung betrifft, so ist den Ständen die vollständige Mitwirkung durch den § 83 (88) zugesichert. . . ."

Die Worte „das Recht der Gesetzgebung" wollten nicht die Gesetzgebung i. f. S. verstehen. Recht der Gesetzgebung heißt: „Recht zur Normierung des Gesetzesinhalts". Die Annahme eines formellen Sinnes würde zu einer Tautologie führen, die den um ihre Rechtssatzungsbefugnis kämpfenden Stände nicht zugetraut werden kann [2]). „Die vollständige Mitwirkung" der Stände sollte sich *auf die Normierung aller der Angelegenheiten* beziehen, bei denen der Staat *mit Befehl und Zwang an den einzelnen Untertanen herantreten kann*, bei denen er ihm irgend eine sachliche oder persönliche Last auflegen will.

1) S. 57 mit Note 1.
2) Vgl. oben, S. 50 erster Absatz.

Das geht auch aus der deutlichen Gegenüberstellung der ständischen Befugnisse zur Exekutivgewalt hervor, wenn der Bericht fortfährt:

„Nur solche Verordnungen, welche auf Vollstreckung und Handhabung der Gesetze gehen, oder welche in Notfällen die Sicherheit des Staates erforderlich macht, können nach § 84 (§ 89 VU.) ohne Mitwirkung der Stände erlassen werden. . ."

Auch hier muß man der Begriffsbestimmung „Verordnung" einen rein materiellen Sinn [1]) beilegen. Würde sie einen formellen Sinn haben, so müßte man zu den gleichen Schlüssen kommen, wie wenn man dem Worte Gesetz im § 88 VU. einen formellen Sinn zuschreiben wollte: Es würde sich eine Tautologie ergeben. Wenn nun die Kommission glaubte, daß in der Verfassungsproposition die Bestimmungen über die Formen, an die sich die Staatsgewalt zu halten habe „in Feststellung Anwendung und Vollziehung der Gesetze und über den Anteil, welchen durch die Stände das Volk an der Festhaltung der Gesetze zu nehmen hat" . . . . „so deutlich, so unumwunden und so umfassend ausgesprochen seien als nur immer erwartet werden kann", wenn sie dabei zur Rechtfertigung ihrer Vorschläge auf die §§ 150 und 151 des königlichen Entwurfs von 1817 hinweist, die, wie wir ausführten, dem König ein größeres Recht geben, als es die Proposition von 1819 tut, wenn endlich das ständische Plenum den § 83 ohne „einige Bemerkung unter mehrfältigen Aeußerungen von Zufriedenheit und Dank" angenommen hat, so ist deutlich, daß die ständischen Berater der Verfassung von 1819 nicht bloß glaubten, die formelle Gesetzgebung gegenüber dem bisherigen monarchisch-absoluten Rechtszustand sichergestellt zu haben, sondern daß sie vielmehr daran dachten, daß mit der Fassung des § 88 *jede erzwingbare obrigkeitliche Vorschrift der Mitberatung durch die Stände unterliege.* Damit ist auch ausgesprochen, daß die Stände glaubten, daß sich das Gebiet, das einen Vorbehalt der formellen Gesetzgebung bildet, *gegen-*

1) Vgl. oben S. 12.

über jedem anderen, früheren Rechtszustand erweitert habe[1]).

Dieser Ansicht, daß eine Erweiterung der ständischen Rechte bei der Gesetzgebung stattgefunden habe, gibt auch der Vizepräsident Weishaar an einer anderen Stelle der Verhandlungen von 1819, bei Beratung des § 4 der Verfassung, besonders bezüglich der organisatorischen Bestimmungen Ausdruck, wenn er erklärt[2]): „Was auch nach der Idee von einem Staatsoberhaupt und der Uebertragung der Staatsgewalt auf dasselbe und von der Verteilung der Rechte gesprochen werden möge: so hat der Regent einmal alle Rechte der Staatsgewalt in sich vereinigt, ob übertragen oder nicht, sei am Ende leerer Wortstreit; genug, er habe sie. Aber ausüben könne er sie nicht alle und der Anteil an dem kostbarsten Rechte an der Gesetzgebung sei ganz unumwunden, ohne Rückhalt den Ständen zugesichert, besser, als in den §§ 150 und 151 des königlichen Entwurfs. . .". — .

So wie die Repräsentanten am 16. September 1819 den problematischen § 83 „ohne einige Bemerkung unter mehrfältigen Aeußerungen von Zufriedenheit und Dank" angenommen hatten, steht er auch heute nach hundert Jahren unverändert gültig als § 88 in der Verfassungsurkunde[3]):

---

1) Anschütz, Theorien, S. 167 ff. m. Note 165 auf S. 170 vertritt dagegen den Standpunkt, daß der Unterschied zwischen den Entwürfen und dem geltenden Text der württembergischen Verfassungsurkunde eine sachliche Aenderung nicht bedeute. A. A. Hänel, Studien, S. 288 ff. Thoma, Zeitschrift f. bad. Verw. a. a. O. S. 94 und Note.

2) Ständ. Verh. 1819, Prot. XII, S. 110, 111; Fricker, VU. S. 212, vgl. oben S. 63.

3) Der Unterschied in der Numerierung der Paragraphen in der Proposition und in der Urkunde der heutigen Verfassung beruht auf der nachträglichen Einschaltung von fünf neuen Paragraphen während der Beratung. Einmal wurden in der Sitzung vom 17. Sept. 1819 (Prot. XXI, S. 90 ff.) als Nachtrag zum dritten Kapitel der kommissarischen Proposition Kap. III VU.: von den allgemeinen Rechtsverhältnissen der Staatsbürger vier Zusatzparagraphen über die Verhältnisse des ritterschaftlichen Adels eingeschaltet. Es sind die heutigen §§ 39—42 VU. s. bei Fricker, VU. S. 455. Ein weiterer Paragraph wurde in die VU. mit dem § 84 auf die Anträge der Repräsentanten v. Schmid, zuerst in der Sitzung vom 15. Sept. 1819, Prot. XIX S. 11 ff. und von Autenrieth eingeschaltet, a. a. O. S. 39, der nach dem Ständebeschluß folgenden Wortlaut haben sollte a. a. O. S. 39, 40: „§. die Landesuniversität und ihre notwendigen Anstalten sind unter den Schutz der Verfassung gestellt. Für Erhaltung und Vervollkommnung der übrigen höheren und niederen Unterrichtsanstalten jeder

„Ohne die Beistimmung der Stände kann kein Gesetz gegeben, aufgehoben, abgeändert oder authentisch erläutert werden." —

Als die gemeinschaftliche Kommission bei Beratung des Verfassungsvorschlages von 1819 die Charakterisierung der ständischen Kompetenz bei der Gesetzgebung mit der Freiheits- und Eigentum-Formel, wie wir sahen, mit der Absicht aufgab, die Zuständigkeit der Stände zu erweitern, und an Stelle der Formel die Mitwirkung der Kammern zu jedem Gesetz schlechthin forderte, war diese Formulierung in den Verfassungen der deutschen Monarchien zum erstenmal erschienen. Ein Jahr später folgte das Großherzogtum Hessen mit seinem gleichfalls heute noch geltenden § 72 aus der Verfassung vom 17. März 1820. Der dritte, ebenfalls noch gültige Paragraph, der jedes Gesetz vor die Stände verweist, ist der § 86 der königlichen sächsischen Verfassungsurkunde vom 4. September 1831 [1]).

Frägt man nach dem Gewinn, den unsere Betrachtungen über die Entstehungsgeschichte des § 88 und über die Freiheits- und Eigentumformel gebracht haben, so läßt sich sagen:

1) Das abwechselnde Auftreten der Formel in königlichen und ständischen Verfassungsvorschlägen zeigt, daß man sie in der württembergischen Restaurationsepoche als politisch und juristisch harmlos aufgefaßt hat, d. h. man hat nicht geglaubt, viel durch sie gewonnen oder verloren zu haben. Sie war aus dem alten deutschen Staatsrecht übernommen und erschien tauglich, diejenigen Normen zu charakterisieren, die mit den Ständen zu vereinbaren waren; oder mit andern Worten, sie stellt sich als eine nach der heutigen Auffassung nicht mehr ganz gelungene Definition des Gesetzes i. m. S. dar.

2) Man war sich in der kritischen Zeit, für die die Bedeutung der Formel hauptsächlich kontrovers ist, darüber klar, daß die Rechtssätze, die Eigentum, Freiheit und die Verfassung betreffen, zwar durchweg solche Normen seien, mit denen der Staat durch Zwang oder Bevormundung in das wirtschaft-

Art wird auch künftig auf das zweckmäßigste gesorgt" Verh. 1819, Prot. XXII, S. 167. Der Paragraph wurde im k. Kabinet in seine heutige Fassung gebracht. Prot. XXV, S. 59.

1) Vgl. Jellinek, Ges. u. Ver. S. 110.

liche oder gesellige Leben seiner Angehörigen deutlich fühlbar eingreifen kann, daß es aber nicht alle denkbaren Rechtssätze überhaupt seien. Soviel zeigt deutlich der § 3 Kap. X des ständischen Entwurfs von 1816, wenn er bestimmt, daß die königlichen Verordnungen immer so eingerichtet werden sollen, daß sie nicht eine Einrichtung bezwecken, wodurch den Staatsangehörigen eine vorher ungewöhnliche Last aufgelegt würde.

3) Daß sich die Berater der Verfassung bewußt waren, daß die durch die Formel erfaßten Normen nicht alle möglichen Rechtssätze überhaupt seien, geht außer aus dem Kommissionsbericht zur Verfassungsproposition von 1819 [1]) auch aus den Aeußerungen der verfassungsberatenden, ständischen Repräsentanten hervor, [2]) die in der Einführung des Wortes „Gesetz" anstelle der Freiheits- und Eigentumformel überall eine Erweiterung der ständischen Kompetenzen erblickten.

4) Gerade diese Erweiterung der ständischen Befugnisse, die in der Formulierung des § 88 gegenüber den analogen Bestimmungen aus den Vorentwürfen gefunden wurde, gibt heute die Sicherheit, daß das württembergische Verfassungsrecht für eine andere Deutung des Wortes „Gesetz", mit dem es die ständische Kompetenz im § 88 kennzeichnet, keinen Raum hat als für die: Rechtssatz, der irgendwie in das geltende öffentliche oder private Rechtsleben überhaupt eingreift, von staatswegen für alle die verbindlich angeordnet, bei denen seine Voraussetzungen zutreffen.

---

1) Ständ. Verh. 1819, Prot. XVI, S. 46.

2) z. B. Weishaar, Prot. XII, S. 110 ff. (vgl. ob. S. 62 m. N. 1. S. 67 m. N. 2.) ebenso Prot. XX, S. 97, bezüglich der Aeußerungen von Zufriedenheit und Dank ungenannter Repräsentanten: s. o. S. 64 m. N. 5.

4. Kapitel

§ 12. Das Notverordnungsrecht des Königs

Von dem obersten Grundsatz der konstitutionellen Theorie, daß Gesetze nur unter Mitwirkung der Volksvertretung gültig errichtet werden können, gibt es eine allgemeine Ausnahme, soweit es sich um das Notverordnungsrecht des Staatsoberhauptes handelt.

Auch im württembergischen Verfassungsrecht hat der König nach § 89 VU. die Befugnis, ohne die Mitwirkung der Stände „in dringenden Fällen zur Sicherheit des Staates das Nötige vorzukehren".

Nun ist dieses Notverordnungsrecht des Souveräns zwar ein integrierender Bestandteil der Staatsgewalt in allen Verfassungsstaaten, und man hat überall erkannt, daß es praktisch unerläßlich ist; nirgends aber steht es so ohne alle sichernde Bestimmungen gegen seinen Mißbrauch in den Verfassungen, wie in Württemberg [1]), und, das muß allerdings auch gleich hinzugefügt werden, nirgends ist es so wenig zu Differenzen zwischen Regierung und Ständen über seine Handhabung gekommen, als eben hier [2]). Die Bestimmungen in anderen Verfassungsurkunden, z. B. daß eine Notverordnung das Staatsgrundgesetz nicht abändern dürfe [3]), daß sie nur erlassen werden könne, solange die Stände nicht versammelt sind [4]),

---

1) vgl. hierüber z. B. Jellinek, a. a. O., S. 377, Abs. 2 u. N. 15.
2) vgl. dagegen über die Verhältnisse in Baden Rosin, Fr., a. a. O., S. 105, § 25.
3) Preußen, Art. 63, VU., Königreich Sachsen, § 88, Abs. 1.
4) Preußen, Art. 63. — Diese Forderung fehlt in der badischen Verfassung, sie wird von Rosin, Ges. u. Verord. S. 110. Ziff. 4 mit der Begründung angenommen, daß sie aus dem Erfordernis der Dringlichkeit folge.

daß sie aber den Ständen bei ihrem nächsten Zusammentreten zur Genehmigung vorgelegt werden müsse [1]), fehlen für Württemberg durchaus.

Aus diesem Grunde wurden auch schon bei den Verhandlungen über den Verfassungsentwurf von 1819 verschiedene Bedenken über diese schrankenlose Befugnis des Königs geäußert. Ein Abgeordneter bezeichnete e dabei [2]) als eine sehr wünschenswerte Vorsicht, „bei diesem höchst wichtigen, das Wesen der Verfassung betreffenden Paragraphen", den Schluß so zu fassen: „und in dringenden Fällen zur Sicherheit des Staates nach den Bestimmungen des § 47 [3]) das Nötige vorzukehren".

Es sollte dabei nachdrücklich auf den Grundsatz verwiesen werden, daß alle vom König ausgehenden, die Staatsverwaltung betreffenden Verfügungen von dem betr. Departementsminister oder Chef zu kontrasignieren seien, um für das durch die Notverordnung materiell verfügte eine verantwortliche Persönlichkeit zu haben. Vom Vizepräsidenten der Versammlung wurde dies als eine Voraussetzung bezeichnet, die der ganzen Verfassung zugrunde liege. Doch beruhigte man sich mit dieser Aeußerung nicht, sondern die erste Ansicht wurde in der Debatte weiterhin unterstützt [4]) mit dem Bemerken, daß diese Normierung des Notverordnungsrechts in vielen Gemütern Unruhe errege, weil sie so allgemein und ohne Hinzufügung sichernder Bestimmungen ausgedrückt, zu den nachteiligsten Vorkehrungen mißbraucht werden könne. Wer solle beurteilen, w o Dringlichkeit statthabe und w a s zur Sicherheit des Staates erfordert werde? Solche Urteile seien sehr subjektiv und relativ und dem Mächtigen sei es leicht, sein Urteil geltend zu machen. W e i s h a a r betonte dagegen [5]), daß die Verantwortlichkeit der Minister, eine Sicherheit gegen den Mißbrauch des Notrechts sei. Es sei oft für ein rasches Handeln der Regierung schlechterdings nötig, und was heute

1) Preußen, Art. 63; Königreich Sachsen, § 88, Abs. 2; Hessen, Gesetz, Anordnung zur Sicherheit des Staates in dringenden Fällen betr., v. 15. Juli 1862, Art. 1, Abdruck bei S t ö r k, Handbuch der deutschen Verfassungen, Leipzig, 1884, S. 254.

2) S t ä n d. V e r h., 1819, Prot. XX, S. 98, F r i c k e r, VU., S. 364.

3) § 51 VU. 4) S t ä n d. V e r h. a. a. O., S. 98.

5) S t ä n d. V e r h. a. a. O. S. 98 ff.

geschehen müsse, dazu könnten bei vorheriger Rücksprache mit den Landständen zehn Tage erfordert werden, wo es dann zum Handeln zuspät wäre. Auch diese Ansicht fand weitere Unterstützung. Es würden dringende Fälle nicht ausbleiben und Vorkehrungen dagegen dürften nicht fehlen. Wenn der Regent hiezu die Befugnis nicht durch die Verfassung habe, so werde er es gegen sie tun; sei aber die Verfassung einmal verletzt, so werde dies auch öfter geschehen. Endlich wünschte ein Abgeordneter noch den Beisatz, daß die Stände von den getroffenen Verfügungen wenigstens nachher und so bald als möglich in Kenntnis gesetzt werden sollen, worauf erwidert wurde, das müsse ohnehin geschehen [1]).

So wurde der § 84 (89 VU.) in der heutigen Fassung ohne Aenderung, nach den Vorschlägen der Kommission angenommen.

Nach dieser Debatte in der konstituierenden Versammlung kam das Notverordnungsrecht des Königs in dem württembergischen Parlament, wie bemerkt, nur noch selten zur Erörterung, und es zeigte sich keine grundsätzliche Verschiedenheit zwischen Krone und Volksvertretung in der Auffassung seiner Handhabung durch die Regierung.

Erst mit dem Jahre 1850 war es wiederholt und zwar für die verfassungsmäßige Repräsentation des Landes von erheblicher praktischer Bedeutung. Es handelte sich dabei um das Folgende:

Durch Gesetz vom 1. Juli 1849 [2]) wurde eine Versammlung von Vertretern des Volkes zur Vereinbarung über eine Verfassungsrevision berufen, welch letztere — infolge der Verkündigung der sogenannten Grundrechte des deutschen Volkes durch die Frankfurter Nationalversammlung vom 17. Dezember 1848 — auch in Württemberg versucht werden sollte. Da sich Regierung und Stände, wie bekannt, in der Folge nicht einigen konnten, wurde die zur Beratung der Verfassung berufene Landesversammlung wiederholt aufgelöst.

Zuletzt durch königliche Verordnung vom 6. November

---

1) Ständ. Verh. a. a. O. S. 99.
2) vgl. Gaupp, StR. S. 10,VI. ff. Göz, StR. ebda.

1850 [1]). Sie versetzte „das Werk der Revision. . . . in denjenigen Stand zurück, in welchem es sich vor Erlaß des Gesetzes vom 1. Juli 1849 befunden hat". Der verordnete Text betont, daß es bei den obwaltenden außerordentlichen Umständen die unabweisliche Pflicht der Regierung geworden sei, von denjenigen Befugnissen Gebrauch zu machen, welche die Verfassung für dringende Fälle in ihre Hände lege und verweist dazu noch ausdrücklich auf das Notverordnungsrecht der Regierung nach § 89 VU. [2]).

Auf Grund dieser Verordnung wurde nicht allein das verfassungsmäßig verabschiedete Gesetz vom 1. Juli 1849 außer Wirkung gesetzt, sondern auch der alte Rechtszustand wieder übernommen, der bezüglich der Zusammensetzung der Volksvertretung vordem gültig gewesen war.

Außerdem ergingen im Zusammenhang mit diesem Versuch einer Reorganisation der Landesvertretung noch einige andere königliche Verfügungen auf Grund des Notverordnungsparagraphen: am 26. November 1850 die Institution einer provisorischen Staatsschulden-Verwaltungskommission und die Bestimmung betreffend die Aufrechterhaltung der Vorschrift der Ministerialverfügung vom 14. Januar 1849 über die Rechtsverhältnisse der Israeliten [3]).

So ruhen seit dem Jahre 1850 die Zusammensetzung und die rechtlichen Befugnisse der Stände, abgesehen von den Modifikationen durch die Verabschiedung der seitherigen Verfassungsgesetze, nicht allein auf der Grundlage der Verfassung von 1819, sondern auch auf der Gültigkeit jener ersterwähnten Notverordnung vom 6. November 1850, deren Gültigkeit, ohne daß sie mit den Ständen später verabschiedet worden wäre, auch nicht mehr angezweifelt worden ist.

Seitdem ist in den ordentlichen Gang der Gesetzgebung nur noch zweimal durch königliche Notverordnungen eingegriffen worden und auch hier kam es zu einer Beanstandung,

1) Reg.-Bl. 1850, Nr. 35, S. 365.

2) Gaupp, StR. S. 176, Ziff. 2, b. Götz, StR. S. 218, b; dessen Kommentar zur VU. S. 161 treten dagegen dafür ein, daß eine Anführung der Gründe, oder auch nur eine ausdrückliche Berufung auf die angebliche Notlage beim Erlaß einer Notverordnung unnötig sei.

3) zu vgl. Gaupp, StR., S. 11, Abs. 2. desgl. Götz, StR. S. 11, Abs. 2.

die zu Vorstellungen bei der Regierung über die Handhabung dieser Rechtssatzungsbefugnis geführt hätten, nicht. Der eine Fall vom 19. Mai 1867 betraf Maßregeln gegen die Rinderpest [1]), der andere vom 4. August 1870 Bestimmungen über militärische Einquartierung anläßlich der französischen Kriegserklärung [2]).

Beide Notverordnungen wurden vom ständischen Ausschuß visiert [3]), und in den Kammern den staatsrechtlichen Kommissionen zur Untersuchung auf die Einhaltung der formellen Voraussetzungen zugewiesen. In den Kammern selbst sah man sich zu Aeußerungen im größeren Umfange nicht veranlaßt [4]).

So, wie man in der Praxis des württembergischen Staatslebens, bei den Beratungen des Verfassungsentwurfs von 1819, ursprünglich den Bestimmungen des § 89 über das Notverordnungsrecht mißtraute und Maßregeln zur Sicherung vor seinem Mißbrauch forderte, später aber die diskretionäre Gewalt als ungefährlich betrachtete, so schränkten es auch die älteren Theoretiker durch eine Reihe von Voraussetzungen mehr ein, als es die späteren tun. In diesem Sinne vertreten in ihren Darstellungen des württembergischen Staatsrechts Mohl und Sarwey die ältere Schule Gaupp und Götz die jüngere. Dieser Umschwung in der Beurteilung der Wirkung des königlichen Notverordnungsrechts ist darauf zurückzuführen, daß die Regierung äußerst selten Gebrauch von diesem Rechte machte und daß sich Krone und Parlament durch die Befolgung einer vernünftigen Politik gegenseitiges Vertrauen entgegenbringen konnten. Die beiden Richtungen in Theorie und Praxis leiten sich aus denselben Bestimmungen der Verfassung her und kommen doch zu recht unterschiedlichen Resultaten über den rechtlichen Umfang des württembergischen Notverordnungsrechts.

Daß es sich bei den Bestimmungen des zweiten Satzes

1) Reg. Bl. S. 35. 2) Reg. Bl. S. 361.

3) Verh. d. K. d. A. 1866/68, I. Beil. Bd. 2. Abt. S. 1151; desgl. 1868/70 I. Beil. Bd. S. 738. — Vgl. auch oben, S. 40 m. N. 5 u. 6.

4) Zu vergl. Verh. d. K. d. A. 1866/68 I. Prot. Band S. 324; K. d. St. desgl. Prot. Band S. 102. vgl. Bitzer S. 290; desgl. K. d. A. I. S. 148; ebenso Kammer d. St. Prot. Band I. S. 67.

des § 89 VU. um eine außerordentliche gesetzgeberische Maßnahme handelte, darüber war man sich von Anfang an klar: Denn daß der König innerhalb der Schranken der ordentlichen, positiven Rechtssetzung das Nötige zur Sicherheit des Staates auch in dringenden Fällen vorkehren könne, war unbestreitbar. Es mußte sich also bei dieser Rechtssetzungsbefugnis wohl um eine solche handeln, die gegen den Grundsatz wirksam war, daß wirkliche Gesetze auch nur im Wege der formellen Gesetzgebung zustande kommen können. Es hätte eben anders dieser besonderen Bestimmung über das Notverordnungsrecht gar nicht bedurft. Dieses selbständige, verfassungsmäßige Verordnungsrecht praeter und contra legem sollte in seiner Wirkung dem formellen Gesetze völlig gleichgestellt sein: Die Bestimmungen der späteren Rechtsnorm, sei sie Verordnung oder Gesetz, sollten denen der früheren derogieren. Die Verordnung konnte sogar, anders als das einfache Gesetz [1]), auch gegen die Verfassung lauten.

Daraus folgt: Es sind als verfassungsmäßige Voraussetzungen für die Notverordnung, will man sie als solche bezeichnen, erfordert, daß sie über die ordentliche Verordnungsgewalt des Königs nach § 89 VU. Satz 1 hinaus in die Zuständigkeit der formellen Legislative eingreift [2]) und daß sie nur in dringenden Fällen nur das vorkehrt, was zur Sicherheit des Staates nötig ist.

Bis zu diesem Punkte gibt es zwischen der alten und neuen Schule keine wesentlichen Meinungsunterschiede.

Nun ging aber die ältere Richtung noch über diese Forderungen hinaus. Nach Mohl [3]) war der König zum Erlaß nur berechtigt, wenn die Stände nicht versammelt seien; bei ihrem nächsten Zusammentritt solle die Notverordnung ihnen zur Prüfung und Bewilligung vorgelegt werden müssen. Das Prüfungsrecht erstrecke sich dabei auf die verfassungsmäßigen Voraussetzungen: auf die Gefährdung der Staatssicherheit und auf die Dringlichkeit. Die Gültigkeit sollte in dem Augenblicke aufhören, in dem die Stände ihre Einwilligung ver-

1) § 176 VU.
2) Vgl. Sarwey, StR. S. 19 § 77. Desgl. Rosin Fr., S. 106, § 26, Ziff. 1.
3) St.R. S. 199.

sagen; es bedürfe in diesem Falle nicht einmal der formellen Zurücknahme der Maßregel, sie sei an und für sich nichtig.

Auch Sarwey kommt zu ähnlich beschränkenden Resultaten, teilweise geht er noch weiter. Die Verfügung tritt nach ihm zunächst nur in dem Umfange außer Wirkung, als sie der Einwilligung der Stände bedurft hätte [1]); das ständische Prüfungsrecht beziehe sich aber nicht bloß auf die verfassungsmäßigen Voraussetzungen, auf die Gefährdung der Staatssicherheit und auf die Dringlichkeit, sondern auch auf die materielle Zweckmäßigkeit der verfügten Maßnahmen [2]). Dagegen sei keine Voraussetzung für die gültige Erlassung, daß die Stände nicht versammelt sein dürften [3]).

Auch Bitzer vertritt die Ansicht [4]), daß die Notverordnung, sofern sie nicht nur vorübergehender Natur sei, der nachträglichen Zustimmung der Stände bedürfe. Eine Zeitgrenze für diese nachträgliche Einholung bestehe aber nicht. Dieser Umstand, die materielle Richtigkeit seiner Voraussetzung selbst zugegeben, macht die angenommene Beschränkung völlig illusorisch.

Was die neuere Theorie anlangt so ist zu sagen, daß sie ausdrücklich das Erfordernis der Abwesenheit der Stände und die bloß interimistische Wirkung der Verordnung bis zu ihrem nächsten Zusammentritt ausdrücklich verneint. Die einzige Voraussetzung sei das pflichtmäßige Ermessen der Staatsregierung, daß die Sicherheit des Staates die Verfügung der Maßnahme und ihre sofortige Erlassung erfordere [5]). Eine ausdrückliche Berufung auf die angebliche Notlage werde schon deshalb nicht zu erfordern sein, weil der § 89 keinen Unterschied zwischen Ausführungs- und Notverordnungen statuiere [6]). Die letztere trete auch nicht außer Kraft, wenn etwa die Stände ihre Einwilligung versagten; es steht diesen nur das Recht der

1) Staatsrecht II, S. 20, Ziff. 2; vgl. auch Note 3.

2) a. a. O. S. 21, Ziff. 3: Diese Forderung wird darauf gestützt (S. 21 mit Note 4) daß die Wirksamkeit der Verfügung für die Zukunft sich als eine der ständischen Beratung unterstellte Vorlage qualifiziere.

3) a. a. O. S. 22.

4) Regierung und Stände in Württemberg S. 290.

5) Gaupp, Staatsrecht S. 176, 2, b, c. Ebenso Götz, Staatsrecht S. 218 b und c. Derselbe VII. S. 161.

6) Vgl. dagegen oben S. 73 bei Note 3.

Ministeranklage zu, wenn sie glaubten, daß die Voraussetzungen des § 89 nicht vorlagen. Die Verordnung würde aber, selbst wenn die Anklage Erfolg hätte, weder für die Vergangenheit noch für die Zukunft beseitigt werden.

Aus diesen verschiedenen Ansichten dürften wohl folgende Punkte als richtig erscheinen:

1. Die Notverordnung qualifiziert sich als ein Gesetz i. m. S. in der Form einer einseitigen, staatlichen Willensäußerung, das gegen ein bestehendes Gesetz, gegen die Verfassung oder gegen die bisherige Uebung lauten kann. Sie ist unzweifelhaft verfassungsmäßig gültig und notwendig, wenn eine Dringlichkeit bei ihrem Erlaß vorlag, die eine vorgängige Verabschiedung mit den Ständen im Hinblick auf das gefährdete Staatswohl nicht ratsam erscheinen ließ. Daher kommt nicht in Frage, ob die Stände zusammengetreten sind oder nicht. Es kann nämlich eine Regierungsmaßnahme so dringlich erfordert werden, daß die Zeit ihrer Verabschiedung selbst bei versammelten Ständen in keinem Verhältnis zu ihrer Dringlichkeit steht [1]). Die Beurteilung, ob eine Notwendigkeit vorlag, liegt bei der Regierung.

2. Es erscheint aber ebenso erforderlich, daß sich die Notverordnung in ihrem Text selbst als solche unzweifelhaft bezeichnet, indem sie sich auf § 89 VU. Satz 2 stützt, wie das in der oben [2]) zitierten Verordnung vom 6. November 1850 der Fall ist, wenn man nicht eine Verwirrung aller staatsrechtlichen Begriffe herbeiführen will. Außerdem ist zu beachten, daß sich ein Prüfungsrecht des Richters oder der Behörden über die Rechtmäßigkeit auf alle solche Verordnungen erstreckt, die sich nicht als Notverordnungen bezeichnen. Die Notverordnung dagegen kann nicht auf ihre materielle sondern nur auf ihre formelle Seite hin geprüft werden, d. h. der Richter oder der Staatsbeamte kann nur die Echtheit der königlichen Unterschrift und der ministeriellen Gegenzeichnung nachprüfen [3]). Bei Notverordnungen kommt nur ein materielles Prüfungs-

1) Vgl. Weishaar in den Ständ. Verh. von 1819, Prot. XX, S. 98 ff. s. o. S. 71 fg. Desgl. Sarwey, StR. S. 21, Ziff. 4. Zusatz 1, vgl. oben S. 76 mit N. 1.

2) S. 73 bei Note 2.

3) Siehe oben S. 26, 37 Ziff. 7.

recht der Stände in Frage [1]). Allerdings ist die Entscheidung der Stände von keiner rechtlichen Bedeutung auf die Wirkung der Notverordnung.

3. Die Notverordnung ist, soweit sie materiell zur Wirksamkeit der Stände gehört, diesen baldmöglichst vorzulegen [2]). Mit der Vorlage ist ein Prüfungs- und Genehmigungsrecht verbunden, sonst wäre sie gänzlich zwecklos. Es kann nun aber zweierlei eintreten. Erstens: Die Stände erheben keinen Einwand gegen die Maßnahme; dann ist sie, wenn die Regierung sich ihrerseits (auch mit etwaigen Aenderungen) einverstanden erklärt hat, als Gesetz zu genehmigen und zu verkündigen. Damit hat sie aufgehört Notverordnung zu sein. Fortab unterscheidet sie, ungeachtet ihrer Entstehung, nichts mehr in ihren Eigenschaften und Merkmalen von einem formellen Gesetz. Zweitens: Die Stände verweigern ihre Zustimmung. Dann tritt die Notverordnung weder rückwärts noch in Zukunft außer Kraft. Dazu wäre eben eine zweite Notverordnung oder ein formelles Gesetz erforderlich, das nicht dadurch zustande kommt, daß die Stände einer zu Recht erlassenen, einseitigen Regierungsmaßregel ihre Einwilligung versagen. Die Notverordnung wird nach württembergischem Staatsrecht nicht mit interimistischer Gesetzeskraft erlassen; sie bleibt unverändert in Gültigkeit, bis sie durch Gewohnheitsrecht, Gesetz i. f. S. oder durch eine andere Notverordnung aufgehoben wird. Es können zwar die Stände von ihrem Initiativrecht zu Gesetzesvorschlägen Gebrauch machen und einen entgegenstehenden Vorschlag an die Regierung gelangen lassen. Damit kann jedoch die Aktion der Kammern gleichfalls ihr Ende erreicht haben, denn es kann nirgendher eine Verpflichtung der Regierung abgeleitet werden, den Gegenvorschlag der Stände Gesetz werden zu lassen.

Will aber die Regierung ihrerseits den Kriegszustand mit den Ständen, der zu unerquicklichen Störungen in dem Gang der Staatsmaschine führen kann, beendigen und glaubt sie andererseits auf die verordnete Maßnahme nicht verzichten zu können, so bleibt ihr bloß noch übrig, den Landtag aufzu-

1) Vgl. Sarwey, Staatsrecht II, S. 20 N. 3.
2) Ständ. Verhandlungen 1819, Prot. XX, S. 99, s. o. S. 72 bei N. 1.

lösen und zu versuchen, den Gegenstand des Streites, die Notverordnung, mit einem neuen zu verabschieden.

4. Die Prüfung der Stände über die verordnete Maßregel erstreckt sich bloß auf das Vorhandensein der verfassungsmäßigen Voraussetzungen: Ob Dringlichkeit vorgelegen habe und ob nicht mehr oder minder als das Nötige verordnet ist. In beiden Fällen könnte eine Ministerklage statthaben. Die Grenzfrage von Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit einer Verordnung könnte allerdings sehr umstritten sein [1]); das was zweckmäßig genannt werden kann, braucht durchaus nicht notwendig zu sein: d. h. die Zweckmäßigkeit schließt die Notwendigkeit nicht ein. Als Kriterium für die Notwendigkeit kann der Umstand gelten, daß der Staat einen Schaden erleidet, für die Zweckmäßigkeit, daß ihm bloß ein Nutzen entgeht, wenn nicht notverordnet wird. Diese Frage stellt sich aber mehr als eine wirtschaftlich-politische, als eine juristisch-theoretische dar. Würde aber die Zweckmäßigkeit einer Notverordnung auch offensichtlich zu verneinen sein, so könnte von einer erfolgreichen Ministeranklage in diesem Falle doch kaum geredet werden, höchstens von „Wünschen, Vorstellungen und Beschwerden" beim König [2]), denn eine falsche Wahl der Mittel zur Erreichung eines Staatszwecks könnte nur dann als ein Unternehmen gegen den Bestand der Verfassung erscheinen, wenn eine Böswilligkeit anzunehmen wäre.

1) Vgl. oben S. 26 m. N. 2.
2) § 124 Verfassungsurkunde.